

Tapio Kähkönen

ALUEELLISESTA ITSEHALLINNOSTA

Tutkimus sääntelyn kehittämismahdollisuuksista *de lege ferenda*
kansanvallan näkökulmasta

Tampereen yliopisto
Tampere 2007

SVENSK RESUMÉ med bilagor
ENGLISH ABSTRACT AND SUMMARY with appendices

TIIVISTELMÄ

Kähkönen, Tapio 2007: Alueellisesta itsehallinnosta. Tutkimus sääntelyn kehittämismahdollisuuksista *de lege ferenda* kansanvallan näkökulmasta. Licensiaatintutkimus.

Miten alueellinen itsehallinto pitäisi järjestää Suomessa? Perustuslain (731/1999) mukaan *Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla* (121 §:n 4 momentin 1 virke). Tätä säännöstä ei ole kuitenkaan toteutettu koko maan kattavana järjestelmänä. Alueellista itsehallintoa koskevat vain Ahvenanmaan itsehallintolaki (1991/1144) ja laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003).

Tutkimus seuraa Tiihosen (1986) ja Mennolan (1990) perinnettä perustuen Wróblewskin (1989) käsitykselle, jonka mukaan *de lege lata* ja *de lege ferenda* –tutkimukset ovat metodologisesti eri tutkimuskategorioita. Menetelmänä on lainvalmistelu ajatuskokeena. Lakitekstit on muotoiltu analogioiden avulla ja testattu "paneelin" avulla. Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos on toiminut juridisena ideaalimallina. Tutkimuksen teoria perustuu symmetrian ja epäsymmetrian vastakkainasettelulle päätöksenteossa sekä organisatorisissa rakenteissa ja menettelyissä. Tekijä on laatinut kaksi muutosta perustuslakiin ja hahmotelman laiksi maakuntien itsehallinnosta. Itsehallintoa koskeva perustuslain muutos kuuluu: *Maakunnilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään*. Tämän mukaisesti maakunnat pitäisi rinnastaa kuntiin vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevassa perustuslain pykälässä. Maakunnat muodostettaisiin maakunnan liitoista. Ne olisivat kuntien yhteistoimintaelimiä, joiden ydintehtävinä olisivat kunnallisen palvelutuotannon järjestäminen, maakunnan suunnittelu, edunvalvonta ja yhteistyö valtion aluehallinnon kanssa.

Avainsanat: julkisoikeus, perustuslaki, *de lege ferenda*, kansanvalta, Suomi, alueellinen itsehallinto, symmetria.

ABSTRACT

Kähkönen, Tapio 2007: Alueellisesta itsehallinnosta. Tutkimus sääntelyn kehittämismahdollisuuksista *de lege ferenda* kansanvallan näkökulmasta (About Regional Self-government. A study of the development prospects of regulation *de lege ferenda* from the standpoint of democracy). A licenciate thesis. Written in Finnish with summaries in Swedish and English.

How should regional self-government be administered in Finland? Regional self-government is defined in the Finnish Constitution. This statute, however, has not been put into effect as a special law covering the country as a whole. There is only legislation defining the autonomy of the Province of Åland and a recent law on an experiment in self-government in Kainuu region.

The present work follows the approach of Tiihonen (1986) and Mennola (1990) and on the distinction drawn by Wróblewski (1989) that *de lege lata* and *de lege ferenda* -studies are methodologically different categories of research. The method is legislative drafting as a think experiment. The texts are formulated by means of analogies and tested by a "panel". The European Charter of Regional Self-government currently in preparation is used as a legal ideal model. The doctrinal theory of the study is based on the controversy between symmetry and asymmetry in decision-making and in organizational structures and procedures. The author describes two *de lege ferenda* amendments to the Finnish Constitution and a special law on regional self-government for Finland. The amendment concerning self-government reads: *Regions have self-government as laid down by an Act*. Consequently, the regions should be equated with the municipalities in the paragraph stipulating the voting and participating rights of the citizens. According to the law outlined the present "regional councils" (*maakunnan liitto*) should be converted into regions (*maakunta*). These should be organizations of municipal co-operation having as their core task the organization of the municipal service production and the directing of the regional policies and activities of the state administration.

Keywords: public law, constitution, *de lege ferenda*, democracy, Finland, regional self-government, symmetry.

SISÄLLYS

ALKUSANAT	11
LYHENTEET	13

I OSA JOHDANTO 15

1	TUTKIMUSTEHTÄVÄ	17
1.1	Tutkimusongelmat	17
1.1.1	Perustuslakitaso tutkimuskohteena.....	17
1.1.2	Lakitaso tutkimuskohteena.....	17
1.1.3	Tutkimuksen tulosten koettelu ja suomalaisen järjestelmän arviointi kansainvälisestä näkökulmasta	18
1.1.4	Tutkimuksen rakenne	18
1.2	Tutkimusaiheen täsmentäminen	18
1.3	Tutkimusstrategia	19
1.4	Oikeustieteellisestä tutkimuksesta.....	20
1.4.1	Tieteenteoreettisista lähtökohdista	20
1.4.2	Hermeneuttisesta tutkimusotteesta	22
1.4.3	Tulevaisuudentutkimuksen metodologiasta	23
1.4.4	Teoria refleksiivisistä oikeudesta.....	24
1.4.5	Oikeuspoliittisesta tutkimuksesta	25
1.4.6	Oppi lain säätämisestä	26
1.4.6.1	Oikeuden luomisen lähtökohdat	26
1.4.6.2	Oikeuden luomisen politiikka.....	27
1.4.6.3	Lain tuottamisen mallit	28
1.4.6.4	Rationaalisen oikeuden tuottamisen malli	29
1.4.6.5	Lainsäätämistekniikka	31
1.4.6.6	Optimaalisen lain tuottamisen ongelmat.....	34
1.4.7	Oikeustieteiden mallit ja oikeuspoliittinen tutkimus	35
1.4.7.1	Oikeustieteiden perinteinen positivistinen malli	35
1.4.7.2	Oikeustieteiden nykyaikainen positivistinen malli	36
1.4.7.3	Oikeustieteiden nykyaikainen antipositivistinen malli.....	37
1.4.7.4	Oikeustieteiden nykyaikainen yhdentävä malli	37

1.4.8	Kaksi oikeuspoliittista väitöskirjaa.....	38
1.4.8.1	Ulosottorealisoinnista	38
1.4.8.2	Elatusmaksusta.....	39
1.4.9	Aikaisempi alueellisen itsehallinnon tutkimus.....	40
1.4.9.1	Professorien näkemyksiä	40
1.4.9.2	Maakuntaitsehallinnosta	41
1.4.9.3	Maakunnan eurooppalaisesta vapaudesta	44
1.5	Tutkimusotteen perustelua.....	47
1.5.1	Wróblewskin näkökulma.....	48
1.6	Tutkimuksen muotoutuminen	49
	Viitteet 1 lukuun.....	52
2	TEORIA OIKEUDELLISISTA SUHTEISTA	61
2.1	Symmetriateoria.....	61
2.1.1	Päätöksenteosta ryhmässä	62
2.1.2	Päätöksenteon säännöt.....	63
2.1.3	Symmetria aluehallinnossa.....	64
2.2	Montesquieun oppi	65
2.2.1	Oikeuden olemuksesta.....	65
2.2.2	Valtiosäännöstä.....	66
2.2.3	Montesquieun merkityksestä	68
2.3	Rawls'in oikeudenmukaisuusteoria	70
2.4	Yhteen veto	72
	Viitteet 2 lukuun.....	74
3	KÄSITTEISTÄ	81
3.1	Aluetaso	81
3.2	Kansanvalta.....	81
3.2.1	Kansa ja valta	81
3.2.2	Valtiokeskeinen kansanvalta	82
3.2.3	Kuntakeskeinen kansanvalta	82
3.2.4	Kansainvälinen vertailu	84
3.2.5	Kansalaiskeskeinen kansanvalta.....	84
3.3	Virkavalta	84
3.4	Itsehallinto	85
3.4.1	Määrittelyjä.....	85
3.4.2	Itsehallintokäsitteen tutkimuksesta.....	87
	Viitteet 3 lukuun.....	90

II OSA	MALLIN RAKENTAMINEN: EHDOTUKSET PERUSTUSLAIN SÄÄNNÖKSIKSI.....	95
4	ITSEHALLINTO PERUSTUSLAISSA	97
4.1	Perustuslain itsehallintoa koskevat säännökset	97
4.1.1	Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla	97
4.1.2	Kunnallinen itsehallinto.....	100
4.1.3	Saamelaisten itsehallinto	101
4.1.4	Yliopistojen itsehallinto.....	101
4.1.5	Ahvenanmaan itsehallinto	102
4.1.6	Kirkollinen itsehallinto.....	103
4.1.7	Hallinnolliset jaotukset.....	104
4.2	Arviointia	105
4.3	Maakuntien itsehallinto perustuslaissa	105
4.4	Vaali- ja osallistumisoikeudet.....	106
	Viitteet 4 lukuun.....	108
III OSA	MALLIN RAKENTAMINEN: HAHMOTELMA LAIKSI MAAKUNTIEN ITSEHALLINNOSTA	111
5	AATTEELLISTA JA HISTORIALLISTA TAUSTAA.....	113
	Viitteet 5 lukuun.....	115
6	ESITYKSIÄ MAAKUNTAITSEHALLINNOSTA	117
6.1	Esitykset autonomian ajalla	117
6.2	Itsenäisyyden ajan esitykset.....	118
6.3	Vuoden 1970 komitean ehdotus maakuntalaiksi	120
6.3.1	Yleisiä säännöksiä	120
6.3.2	Maakunnanvaltuuston jäsenten vaali.....	120
6.3.3	Maakunnanvaltuuston toiminta	121
6.3.4	Maakunnanhallitus	121
6.3.5	Maakunnan lautakunnat ja viranhaltijat	121
6.3.6	Maakunnan talous.....	121
6.3.7	Alistaminen, valitus ja valvonta	121
6.3.8	Muita säännöksiä	122
6.3.9	Yhteenveto.....	122
6.4	Arviointia	123
	Viitteet 6 lukuun.....	124
7	ALUEELLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYKSESTÄ	125
7.1	Suunnan muutos 1980-luvulla	125
7.1.1	Pääministeri Harri Holkerin hallitus.....	125

7.1.2	Pääministeri Esko Ahon hallitus	125
7.1.3	Pääministeri Paavo Lipposen hallitukset.....	126
7.1.4	Pääministeri Matti Vanhasen hallitus	126
7.2	Mietintöjä ja suunnitelmia	129
7.2.1	Kokonaisarvio aluehallinnon uudistamisesta	129
7.2.2	Aluehallinnon vahvistaminen	130
7.2.3	Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallis- hallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista	131
7.2.4	Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta	132
7.3	Arviointia	133
	Viitteet 7 lukuun.....	136
8	HAHMOTELMA LAIKSI MAAKUNTIEN ITSEHALLINNOSTA ...	139
8.1	Valtion aluehallinto	139
8.1.1	Lääninhallinto	139
8.1.2	TE-keskukset	139
8.1.3	Ympäristöhallinto	140
8.1.4	Muu aluehallinto.....	140
8.1.5	Paikallishallinto	141
8.2	Kunnallinen aluehallinto.....	141
8.2.1	Maakunnan liitot.....	141
8.2.2	Kuntayhtymät	142
8.2.3	Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta	143
8.3	Aluehallintokokeilut	143
8.3.1	Seutuyhteistyökokeilu	143
	8.3.1.1 Laki seutuyhteistyökokeilusta.....	144
8.3.2	Kainuun hallintokokeilu	145
	8.3.2.1 Laki Kainuun hallintokokeilusta.....	146
	8.3.2.2 Perustuslakivaliokunnan lausunto.....	148
	8.3.2.3 Muiden valiokuntien lausunnot	150
	8.3.2.4 Eduskuntakäsittelyt	151
	8.3.2.5 Laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta	152
	8.3.2.6 Kainuun maakunta kuntayhtymän perussopimus	152
8.4	Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos normistona	154
8.4.1	Alueellinen itsehallinto perustuslaissa ja laissa.....	154
8.4.2	Oikeudellinen asema ja oikeudelliset suhteet.....	155
8.4.3	Hallinto	157
8.4.4	Talous	158
8.5	Toteutuksesta Suomessa	159

8.5.1	Aluetaso Suomen hallintojärjestelmässä	159
8.5.2	Aikaisemman tutkimuksen näkökohtia	163
8.5.3	Yhteenveto.....	164
8.6	Laki maakuntien itsehallinnosta	165
8.7	Selityksiä.....	168
8.8	Perustuslakivaliokunnan näkökulma	179
8.9	Näkökohtia vaalilaista	179
8.10	Arviointia.....	181
	Viitteet 8 lukuun.....	184
IV OSA: MALLIN KOETTELU		191
9	KOETTELUPANEELI	193
9.1	Lausunnot ja näkemykset	194
9.1.1	Ensimmäinen asiantuntijalausunto	194
9.1.2	Kansalaiskeskustelua kansanedustajan kanssa	195
9.1.3	Alueiden komitean virkamiehen haastattelu	196
9.1.4	Sisäasiainministeriön hallinnon ja aluekehityksen osaston ylijohtajan haastattelu	196
9.1.5	Maakuntajohtajan mielipide	197
9.1.6	TE-keskuksen virkamiehen mielipide	198
9.1.7	Maaherran mielipide.....	199
9.1.8	Kainuun maakuntajohtajan lausunto	200
9.2	Johtopäätöksiä.....	200
	Viitteet 9 lukuun.....	203
10	KANSAINVÄLINEN NÄKÖKULMA.....	205
10.1	Kansainväliset vaikutteet Suomessa	206
	Viitteet 10 lukuun.....	208
11	EUROOPAN YHTEISÖOIKEUS JA ALUEHALLINTO.....	209
11.1	Aluehallinto	209
11.2	Arviointia.....	212
	Viitteet 11 lukuun.....	214
12	EUROOPAN ALUEELLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJALUONNOS	217
12.1	Peruskirjan valmistelusta	217
12.2	Tutkimuksen ehdotusten vertailu.....	220
12.2.1	Maakuntien itsehallinto perustuslaissa	220
12.2.2	Hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta	221
12.3	Peruskirjaluonnos ja Suomi	224

12.3.1	Huomioon ottaminen lainsäädännössä	224
12.3.2	CLRAE:n suositukset	224
12.3.3	Arviointia.....	226
12.4	CLRAE:n aluekamarin sihteerin näkemyksiä	227
	Viitteet 12 lukuun.....	228
13	ALUEELLINEN ITSEHALLINTO RUOTSISSA.....	231
13.1	Maakärjäkunnat.....	231
13.2	Keskustelu alueellisesta kansanvallasta.....	233
13.3	Aluekehitys	233
13.4	Arviointia.....	234
13.4.1	Ruotsalaisesta hallintojärjestelmästä.....	234
13.4.2	CLRAE:n suositukset	235
13.4.3	Liittojuristin näkemyksiä.....	235
13.5	Ruotsin malli ja Suomi	236
	Viitteet 13 lukuun.....	239
	V OSA: LOPPUPÄÄTELMÄ	243
14	KYSYMYKSIÄ JA VASTAUKSIA	245
	Viitteet 14 lukuun.....	250
15	YHTEENVETO	251
	SVENSK RESUMÈ.....	259
	ENGLISH SUMMARY	265
	LÄHDELUETTELO.....	267
	LIITTEET/BILAGA/APPENDICES	
1.	Ihmisoikeuksien ja kansalaisoikeuksien julistus 1789.....	291
2.	Demokrati eller byråkrati? Yhteenveto lisensiaatintutkimuksesta.....	293
3.	Paikallisen ja alueellisen demokratian johtokomitean (CDLR) tunnistamat alueellisen itsehallinnon yleiskäsitteet ja yhteiset periaatteet (Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos)	295
4.	Core concepts and common principles on regional self-government identified by the CDRL	299
5.	Outline for the presentation of national experiences and the preparation of models.....	303
6.	Models of regional self-government to be prepared	305

7.	Table comparing the national examples of regional self-government submitted with the models identified	306
8.	Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin CLRAE:n aluekamarin sihteerin haastattelu	308
9.	Interview with the Secretary of the Chamber of Regions, Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Council of Europe	312

TAULUKKO

1.	Aluetason itsehallintoa koskevia tapahtumia	127
----	---	-----

ALKUSANAT

Olen “ikiopiskelija”. Helsingin kauppakorkeakoulussa tein laudaturtyöt ammattialaltani. Aiheina olivat mainonnan historia Suomessa ja julkisyhteisöjen mainonta. Ruotsalaisessa kauppakorkeakoulussa sain tilaisuuden kehittää valtio-opillisessa lisensiaatintutkimuksessa yhteiskunnallisen ohjauksen viestinnällisten ja organisatoristen suhteiden teoriaa aikaisempien opinnäytteiden pohjalta. Muutettuani Helsingistä syntymäkaupunkiini Poriin panin merkille maakunnan aseman epämääräisyyden. Tampereen yliopistossa avautui mahdollisuus tutkia alueellista itsehallintoa lainsäädäntöongelmana valtio-opillisen lisensiaatintutkimukseni teorian käytännön sovelluksena.

Tutkimustyö on tapahtunut professori Aimo Rynäsén ohjauksella. Tutkimusselostus on saanut lopullisen muotonsa professori Seppo Laakson tarkastamana. Lisäksi lukuisat henkilöt ovat neuvoillaan, tiedoillaan ja tuellaan myötävaikuttaneet tutkimuksen valmistumiseen. Erityisesti haluan mainita avuliaat virkailijat kirjastoissa, joissa olen työskennellyt: kotimaassa Tampereen yliopiston kirjasto (tietopalvelun apu erikseen mainittuna), Porin kaupunginkirjasto – Satakunnan maakuntakirjasto, Eduskunnan kirjasto ja ulkomailla Euroopan unionin komission kirjasto ja alueiden komitean kirjasto Brysselissä, sekä Svenska Kommunförbundet/ Landstingsförbundet’in kirjasto Tukholmassa. Myös mm. ministeriöiden tiedottajilta ja eduskuntasiihteeristöltä olen saanut apua lähteiden kartoittamisessa.

Julkaisusiihteerii Aila Helin on antanut suuren avun taitossa.

Kiitos kaikille!

Porin Kuukkarissa maaliskuussa 2007

Tapio Kähkönen

LYHENTEET

A	=	Asetus
AK	=	Alueiden komitea
Art.	=	Artikla
CDLR	=	Steering Committee on Local and Regional Democracy Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoviranomaisten johtokomitea
CLRAE	=	The Congress of Local and Regional Authorities of Europe Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi
dlf	=	de lege ferenda = tulevan lain kannalta, oikeuspoliittisesti (de lege lata = voimassa olevan oikeuden kannalta)
EIF	=	Encyclopaedia Iuridica Fennica
HaVM	=	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	=	Hallituksen esitys
HM	=	Suomen Hallitusmuoto 94/1919
JHTT	=	Julkishallinnon ja –talouden tilintarkastaja
KM	=	Komiteanmietintö
PeVL	=	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	=	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	=	Suomen perustuslaki 731/1999
PTK	=	Pöytäkirja
RF	=	Regeringsform SFS 1974:152
SiVL	=	Sivistysvaliokunnan lausunto
SOU	=	Statens offentliga utredningar
StVL	=	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto
TSS	=	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset (perus)oikeudet
TyVL	=	Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan lausunto
VN	=	Valtioneuvosto
VNp	=	Valtioneuvoston päätös
VNS	=	Valtioneuvoston selonteko
vp	=	Valtiopäivät

I OSA

JOHDANTO

“Oikeudenmukaisuus on yhteiskunnallisten instituutioiden tärkein hyve, niin kuin totuus on puolestaan ajatusjärjestelmien tärkein hyve.”

John Rawls: Oikeudenmukaisuusteoria, s. 15

1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Alueellista itsehallintoa koskevia hankkeita on ollut ajoittain esillä valtiopäivillä 1800-luvulta alkaen. On tuotettu komiteanmietintöjä ja hallituksen esityksiä lakiehdotuksineen, jotka ovat jääneet toteuttamatta. 1980-luvulla alkoi hallinnon uudistaminen, joka jatkuu edelleen. Euroopan neuvostoon ja Euroopan unioniin liittyminen ovat uusia taustatekijöitä. 1980-luvulla heräsi Tampereen yliopistossa tieteellinen kiinnostus tätä aihepiiriä kohtaan. Alueellisen itsehallinnon järjestäminen on yhteiskunnallisesti ja tieteellisesti relevantti ja ajankohtainen tutkimusaihe.

Aluehallinnon uudistamisohjelma on saatu toteutetuksi eduskunnan hyväksymillä laeilla. Syntynyttä järjestelmää on arvosteltu sekavahkoksi. Puolueiden välillä on kansanvaltaa ja itsehallintoa koskevia käsityseroja. Lainsäädännöllisiä ongelmia ovat johtopäätösten tekeminen käynnissä olevista kokeiluhankkeista ja koordinoinnin järjestäminen uusissa rakenteissa. Ylisummaan yhteiskunnallisena ongelmana on hallinnon kehityssuunnan selkeyttäminen ja erityisesti alueellisen itsehallinnon tarpeellisuudesta ja mahdollisesta laajemmasta järjestämisestä päättäminen.

1.1 Tutkimusongelmat

Otettaessa alueellisen itsehallinnon järjestäminen oikeustieteelliseksi tutkimuskohteeksi on vastattava seuraaviin kysymyksiin:

- Miten tutkimus asettuu kotimaiseen ja kansainväliseen tieteelliseen perinteeseen? Mitkä ovat tutkimuksen suorittamisen ontologiset ja epistemologiset edellytykset, metodologiset valinnat ja aksiologiset lähtökohdat?
- Millaiseen teoriaan tutkimus perustuu?
- Mitkä ovat keskeiset käsitteet?

1.1.1. Perustuslakitaso tutkimuskohteena

Alueellisen itsehallinnon järjestämistä voidaan tutkia erikseen perustuslain ja tavallisen lain tasolla, tai molemmat tasot yhdistämällä. Otettaessa perustuslaki tutkimuskohteeksi on vastattava seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisin muodoin itsehallinnosta yleensä on säädetty perustuslaissa?
- Miten alueellisesta itsehallinnosta tulisi säätää perustuslaissa?

1.1.2. Lakitaso tutkimuskohteena

Aluehallinto on lakien puitteissa käytännössä toimiva järjestelmä. Itsehallinnon vahvistaminen on periaatetasolla luonteeltaan aatteellinen ja poliittinen kysymys. Siitä käytävän keskustelun taustoittamiseksi ja säädösehdotuksen tekemiseksi on vastattava seuraaviin kysymyksiin:

- Millaista aatteellista keskustelua alueellisesta itsehallinnosta on käyty?
- Millaisia suunnitelmia alueellisen itsehallinnon järjestämisestä on tehty?
- Miten alueellinen lainsäädäntö on kehittynyt?
- Millainen on valtiollinen ja kunnallinen aluehallinnon järjestelmä?
- Millaisia kokeiluja järjestelmän kehittämiseksi on käynnissä?
- Millaiseen normistoon alueellisen itsehallinnon järjestäminen tulisi perustaa?
- Miten alueellisesta itsehallinnosta tulisi säätää lailla?
- Miten lain tulisi olla yhteydessä muuhun lainsäädäntöön, kuten kuntalakiin ja vaalilakiin?

1.1.3 Tutkimuksen tulosten koettelu ja suomalaisen järjestelmän arviointi kansainvälisestä näkökulmasta

Tutkimustehtävän asettelusta seuraa, että tehtyjä ehdotuksia on arvioitava.

Tällöin on saatava vastaus seuraaviin kysymyksiin:

- Miten asiantuntijat näkevät alueellisen itsehallinnon tilan ja tutkimuksen ehdotukset?
- Mikä on Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston normistojen suhde alueellisen itsehallinnon tilaan Suomessa ja tutkimuksen ehdotuksiin?
- Millaisia maakohtaisia vertailuja tulisi tehdä?

1.1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu viiteen osaan ja 15 lukuun. Johdanto-osassa käsitellään tutkimustehtävä, teoria ja käsitteet. Toisessa osassa suoritetaan perustuslakitason tarkastelu. Kolmannessa osassa suoritetaan lakitason tarkastelu. Neljännessä osassa kuvataan tutkimustulosten koettelu ja esitetään arviot kansainvälisestä näkökulmasta. Viidennessä osassa esitetään loppupäätelmät. Liitteet antavat lisätietoa kansanvallasta, tutkimuksen teoriasta ja Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksesta.

1.2 Tutkimusaiheen täsmentäminen

Perustuslain (731/1999) mukaan *Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla* (121 §:n 4 momentin 1 virke). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöstä selostetaan seuraavasti:

”Pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Näiltä osin ehdotus vastaa asiallisesti voimassa olevan hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä. Momentissa ilmaistaan siten mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.”¹

Tähän nojaten tutkimuksen aiheeksi voidaan määritellä maakuntaitsehallinnon lainsäädännöllä järjestämisen mahdollisuus. Aiheen käsittelyyn ovat

tutkimustyön kestäessä tuoneet uutta aineistoa laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) ja laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (219/2004). Hallituksen esityksen mukaan Kainuun hallintokokeilussa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettusta itsehallinnosta.² Tässä uudessa tilanteessa tutkimuksen tarkennettuna aiheena on maakuntaitsehallinnon lainsäädännöllä järjestämisen mahdollisuus koko maassa. Tämä tarkoittaa erityisesti sen pohtimista, mikä olisi alueellisen itsehallinnon asema ja tehtävä Suomen oikeusjärjestyksessä.

1.3 Tutkimusstrategia

Tutkimusstrategia perustuu kahteen tosiseikkaan. Ensinnäkin alueellista itsehallintoa koskeva oikeustila Suomessa on sillä tavalla erikoislaatuinen, että perustuslaissa on itsehallintolain säätämistä koskeva säännös, mutta lakia (koko maata koskevana) ei ole säädetty. Säännös voidaan tulkita niin, että sen tarkoittama laki voi joskus olla olemassa. Tästä voidaan johtaa kysymys millainen tämä laki voisi olla. Edelleen voidaan kysyä, pitäisikö perustuslain säännöksen olla toisenlainen. Toiseksi aihepiiriä on kartoitettu Tampereen yliopistossa oikeushistoriallisella, oikeusfilosofisella, oikeusvertailevalla, lainopillisella ja diskurssianalyttisellä tutkimusotteella. Tästä voidaan johtaa kysymys, millainen tutkimusote tämän tutkimussarjan jatkamisessa olisi tieteellisesti relevantti. Näissä puitteissa tavoitteena on esittää tutkimuksen johtopäätökset lakiteksteinä.

Valittu lainkirjoitusmetodi osoittautui toimivaksi heti tutkimuksen alkuvaiheessa. Tiede on itseään korjaavaa. Tutkijan on asetettava lähtökohdakseen aikaisempi tutkimus. Erkki Mennola esittää väitöskirjassaan ”Maakunnan vapaus” (1990) itsehallinnon järjestämismallin. Olisi säädettävä ”prosessilaki”, johon perustuen maakuntien muodostuminen voisi käynnistyä vapaaehtoisesti. Tämän prosessin päälinjat säädettäisiin ”yleislaille”, jonka puitteissa vahvistettaisiin maakuntakohtainen erityissäännöstö. Järjestäytyminen tapahtuisi siten, että suuri joukko kansalaisia tai joukko kuntia tai hallitus tekisi aloitteen itsehallinnolliseksi maakunnaksi järjestäytymisestä, minkä aloitteen pohjalta säädettäisiin laki ko. maakunnan itsehallinnosta. Ehdotettu lainsäädäntö sallisi siis myös sen, että joissakin maakunnissa tällaista järjestäytymistä ei tapahtuisi. Tämä rakenteellinen kuvaus nostettiin lakikielen tasolle, hypoteettiseksi perustuslakitekstiksi. Erittelevä sisältö oli poimittu Ahvenanmaan itsehallintolaista ja Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksesta. Teksti oli seuraava:

Kuntia suuremmilla hallintoalueilla on oikeus itsehallintoon. Siitä säädetään hallintoalueen suostumuksella lailla, joka käsitellään perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Laissa säädetään alueen nimi, rajat ja toimielimet,

asukkaiden erityiset oikeudet ja velvollisuudet, toimivaltajako valtakunnan ja alueen sekä alueen ja kuntien välillä, alueen lainsäädäntöaloitteiden käsittely, verotusoikeus ja taloudenhoito, kansainväliset sopimukset sekä oikeudellisten ristiriitojen ratkaiseminen.

Tekstissä ilmaus *oikeus itsehallintoon* kuvaa ”maakunnan vapautta”, maakuntauudistuksen vapaaehtoisuutta. Lisäksi pykälässä luetellaan mistä asioista maakuntakohtaisessa laissa olisi säädettävä. Ajatuksena oli, että teksti toimisi hypoteesina tämän tutkimuksen lopputuloksesta. Teksti esitettiin Kuopiossa järjestetyillä Kunnallistieteen päivillä marraskuussa vuonna 2000 seminaarissa ”Demokraattisen päätöksenteon toimivuus”. Eräs osanottaja arvioi tekstiä seuraavasti:

”Miten tästä pitäisi säädellä? Ei ainakaan sillä tavalla kuin tässä ehdotettiin. Että eduskunta säätäisi lain ja sitten kysyisi lupaa tältä alueelta, jolle se säädetään, että saammeko säätää tällaisen... Sellainen olisi vain tie anarkiaan eikä itsehallintoon tai hallintoon lainkaan...”³

Johtopäätös oli, että aikaisemman tutkimuksen malli ei sovellu tämän tutkimuksen hypoteettiseksi lähtökohdaksi. Oli ryhdyttävä etsimään uutta lähtökohtaa.

Kokeilu antoi vahvistuksen strategiavalinnalle. Seminaarille tehdyt esitykset eivät tosin saaneet kannatusta, mutta käsittely osoitti valitun strategian tutkimuksellisen toimivuuden.

1.4 Oikeustieteellisestä tutkimuksesta

1.4.1 Tieteenteoreettisista lähtökohdista

Miten tämän kokeen perusteella voitaisiin johtaa tutkimusohjelma? Ennen työnsä aloittamista on tutkijan Raimo Siltalan mukaan selvítettävä itseymmärryksensä määrittelemällä tieteenteoreettiset sitoumuksensa seitsemän T:n jäsentelyllä.⁴

Tieteenala. Tämä tutkimus on monitieteinen ja kuuluu valtiosääntöoikeuden ja kunnallisoikeuden alaan sisältäen myös oikeushistoriallista, hallintotieteellistä, kansainvälisoikeudellista ja oikeusvertailevaa ainesta sekä sosiaalipsykologista abstrahointia. Tutkimus koskee tulevaa lakia, eli kysymyksessä on oikeuspoliittinen eli *de lege ferenda* – tutkimus. Hallintotieteellisesti tutkimustehtävänä on alueellista itsehallintoa toteuttavan organisaation suunnittelu. Se, että tutkimuksen kohteena on ilmiö, jota ei ole olemassa, korostaa oikeuspoliittisen tutkimuksen luonnetta omana, perinteisestä lainopillisesta tutkimuksesta erottuvana tieteenalana.

Tutkimuskohde. Tutkimuksen kohteena on alueellista itsehallintoa koskeva oikeudellinen sääntely, siihen vaikuttava normisto ja tosiseikasto sekä tulkinnoista ja reunaehdoista johdettu sääntelymalli. Tällainen tutkimus poikkeaa oikeudellisen ratkaisutoiminnan tutkimuksesta mm. siten että lähdeaineistona ei käytetä oikeustapauksia.

Tiedonintressi. Tiedonintressinä on tuottaa lainsäätäjän avuksi kansanvalta-arvoa toteuttava alueellisen itsehallinnon malli eräänä tulevaisuudessa mahdollisena vaihtoehtona. Tutkimus on luonteeltaan ongelmakeskeinen eikä pyri olemaan kattava tietoteos aihepiiristä.

Tutkimusmetodi. Tutkimus etenee siten, että tutkija hankkii esiymmärryksen aihepiiristä ja laatii tämän perusteella lakitekstit, joita taustoitetaan ja koetellaan erilaisten aineistojen ja asiantuntijalausuntojen avulla. Metodi on siis synteettinen. Se nousee vallitsevasta oikeustilasta ja saatavana olevasta aineistosta, ja sillä on näin ollen yhtymäkohtia *Grounded Theory* – metodologiaan.⁵ Tutkimus on käytännöllinen siinä mielessä, että tavoitteena on lakitekstien laatiminen. Kirjoittaja on saanut vaikutteita hermeneuttisesta tieteenfilosofiasta ja tulevaisuudentutkimuksesta. Tutkimuksen ajattelutavalla on yhtymäkohtia myös refleksiivisen oikeuden teoriaan.

Tutkijanideologia. Jaottelussa analyyttis-deskriptiiviseen ja kriittis-normatiiviseen tutkimukseen painotus on jälkimmäisellä. Tavoitteena mallissa on liberalismiin⁶ kansanvalta- ja oikeusihanteiden toteuttaminen hyvinvointivaltion eurooppalaisessa hallintorakenteessa. Lainsäädäntönormistona on Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos. Tutkimus ei ole alueellisen itsehallinnon aikaansaamiseen tähtäävä julistus, vaan enemmänkin metodinen kokeilu.

Tieteenkuva. Tutkijan tieteenkuva on Siltalan mukaan ontologisten (olemusopillisten), epistemologisten (tieto-opillisten), metodologisten (menetelmäopillisten), loogis-lingvististen (asiallis-kielellisten) ja aksiologisten (arvo-opillisten) sitoumusten kokonaisuus. Tulevaa lakia koskevan tutkimuksen ontologis-epistemologinen ongelma on, että tulevaisuutta ei ole vielä olemassa, joten siitä ei voi saada tietoa havaintoja tekemällä. On käytettävä muunlaista tietoa. Kansanvallan ja itsehallinnon kehittäminen ovat tutkimuksessa aksiologisia päämääriä. Tällaisen kehittämistavoitteen toteuttaminen alueellisen itsehallinnon muodossa on viime kädessä arvokysymys, johon ei voi antaa yksiselitteistä tieteellistä vastausta, vaan on tyydyttävä mahdollisen kuvaamiseen. Kielellisesti tavanomaisessa lainopillisessa tutkimuksessa tutkija samaistuu tuomarin tai virkamiehen asemaan ja käyttää heidän ammattikieltään. Alueellisen itsehallinnon toimivuus

kansanvallan toteuttamisessa edellyttää, että käytetty kieli on ymmärrettävää virkamiesten lisäksi myös äänestäjille ja luottamushenkilöille.

Tutkimustulokset. Tutkimusperinteenä on olemassa taustoittavaa tutkimusta ja tutkimuksella tuotettu, kuvailun muodossa esitetty malli alueellisesta itsehallinnosta. Metodisesti suhde tutkimusperinteeseen on ongelmallinen, koska esikuvaksi ei ole löytynyt tulevaa organisaatiolakia koskevaa tutkimusta, jossa tulokset olisi esitetty lakiteksteinä. Lainopillisen tutkimuksen perinne on ristiriitainen: yhtäältä korostetaan perinteen jatkamista ja toisaalta tunnustetaan, että lainoppi on metodisesti varsin heikosti jäsentynyt tutkimusala.⁷

1.4.2 Hermeneuttisesta tutkimusotteesta

Tutkimuksessa on hankittava tietoa ilmiöistä, joita ei empiirisessä mielessä ole olemassa, mikä puoltaa hermeneuttisen ajattelutavan soveltamista. Tällaisen tutkimusotteen käyttökelpoisuutta voi tarkastella hermeneuttisen ja positivistisen tieteenfilosofian vastakkainasettelun avulla. Hermeneutikko pyrkii ilmiöiden ymmärtämiseen (verstehen), kun taas positivistit haluaa selittää (erklären) ilmiöitä. Positivistit ovat taipuvaisia havainnoimaan ilmiöitä sellaisina, miltä ne näyttävät, kun hermeneutikko pyrkii tunkeutumaan ilmiöiden olemukseen, niiden syvatasolle. Perustuslain säännös *Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla* voi näyttää siltä, että oleellista on lailla säätäminen, mutta hermeneutikon näkökulmasta oleellista voikin olla itsehallintokäsitteen sisältö. Tällöin on kysymys siitä, problematisoidaanko lailla säätäminen vai itsehallinto, mikä puolestaan vaikuttaa tutkimuksen suuntautumiseen ja metodivalintaan. Positivistisesta näkökulmasta oikeusjärjestys on yksiselitteinen koneisto, jota voidaan kuvata ja selittää. Hermeneuttisesta näkökulmasta oikeusjärjestys on historiallisen kehityksen ja ihmisten välisen sopimisen tulos, jota voidaan eri tavoin tulkita, mutta jota ei voida täysin kuvata eikä selittää.⁸

Positivistisen tutkimuksen menetelmiä ovat erilaiset mittaukset ja tosiasioiden erittely päättelyn avulla, ja tutkimus tuottaa analyyttistä tietoa. Hermeneutikko tutkii kohdettaan eläytymällä toimijoiden asemaan ja suhteuttamalla havaintojaan todellisuuskäsitykseensä. Lainkirjoituksessa hermeneutikko luo säännöksiä synteettisesti eläytymällä niiden toteuttajien ja kohteiden asemaan. Tutkimuksen kulkua kuvaa käsite hermeneuttinen kehä. Tutkija laatii esiymmärryksen perusteella ratkaisumallin, palaa uudestaan aineistoonsa kehittääkseen malliaan jne. Ongelman määrittely tutkimuksen alussa voi olla epämääräinen. Ongelman täsmentäminen ja ratkaisun etsiminen ovat yhteen kietoutuneina tutkimustyön kohteena.

1.4.3 Tulevaisuudentutkimuksen metodologiasta

Tulevaisuus on pysyvyyttä, muutosta, uhkia ja mahdollisuuksia.

Tulevaisuudentutkimus eli futurologia perustuu ihmisen kykyyn irrottautua välittömästä kokemisesta menneen ja tulevan kuvitteluun. Jokaisella ihmisellä on käsityksiä historiastaan ja tulevaisuudestaan, ja nämä käsitykset vaikuttavat ihmisen nykyisyyteen, kuten tavoitteisiin, elämäntapaan ja päätöksiin. Tämä koskee myös tutkimusta. Tieteellinen tulevaisuudentutkimus ei ole ainoastaan tulevaisuutta koskevien kuvitelmien rakentamista, vaan voi tuottaa tuloksia, jotka osoittavat muutosten tarvetta nykyisyydessä. Alueellisen itsehallinnon malli ajoitettuna esimerkiksi vuoteen 2012 ei ole pelkästään ihanteellinen kuvitelma, vaan voi toimia nykyisyyden tarkastelun apuvälineenä. Mallin avulla voidaan esimerkiksi pohtia pitäisikö perustuslain säännös pitää muuttumattomana, pitäisikö sitä muuttaa vai pitäisikö se poistaa. Malli havainnollistaa erään vaihtoehdon ja auttaa päättämään olisiko tällaisen vaihtoehdon toteutuminen toivottavaa, vai pitäisikö kehitellä muunlaisia vaihtoehtoja.

Tulevaisuudentutkimuksessa käytetään sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä, joista jälkimmäiset ovat tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia. Kvalitatiivisten menetelmien käytössä on oleellista, että tutkija selvittää tieteenteoreettiset sitoumuksensa. Näistä menetelmistä kiinnostavia ovat erilaiset asiantuntijatekniikat. Tutkimusta varten voidaan esimerkiksi muodostaa asiantuntijaryhmä tai paneeli, jonka käsittelyyn tutkija lähettää kysymyksiä tai väitteitä. Menettely voi käsittää esimerkiksi kolme kierrosta, joiden perusteella tutkimustulos muodostuu siten, että paneelin jäsenet saavat jokaisella kierroksella tietoonsa muiden vastaukset anonymisti, ja lopputuloksena esitetään saavutettu konsensus. Kiinnostava on myös skenaariotekniikka. Sitä käyttämällä laaditaan useita vaihtoehtoisia polkuja tulevaisuuteen nykyisyydestä käsin, tai polut laaditaan takautuvasti toivotuista tulevaisuuden tiloista nykyisyyteen käsin. Skenaarioiden avulla voidaan arvioida toivottua kehityksen suuntaa.⁹

Myös oikeustieteellisessä tulevaisuudentutkimuksessa voidaan käyttää kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä. Voidaan esimerkiksi tutkia mitä johtopäätöksiä demografisista tilastollisista ennusteista pitäisi tehdä lainsäädännön kannalta. Kvantitatiivinen tieto muodostaa tällöin alustan kvalitatiiviselle pohdinnalle. Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on, millaisia menetelmiä kvalitatiivisessa tutkimuksessa pitäisi käyttää. Oikeustieteellisissä tutkimuksissa on eräänä tapana esittää *de lege ferenda* –suosituksia erillisenä osiona tutkimuksen lopussa. Tämä käytäntö on yhdenmukainen sen arkiajattelun käsityksen kanssa, että johonkin asiaan perehtyminen antaa näkemystä myös tulevaisuuden hahmottamiseen.

Tulevaisuudentutkimuksen näkökulmasta voidaan kuitenkin kysyä onko tällä tavalla ratkaistu se ontologis-epistemologinen ongelma, että tulevaisuutta ei vielä ole olemassa. Selostaessaan uuden empirismin syntyä Kaarle Makkonen toteaa, että pulmaksi muodostui se, että tieto tulevaisuudesta oli mahdotonta. Ei osattu kehittää menetelmää, jonka avulla kokemuseräisesti hankittu tieto olisi voitu siirtää tulevaisuuteen. Kokemuseräiseen tietoon sisältyvää ennustettavuuden piirrettä opittiin käyttämään vasta todennäköisyysteorian kehittämisen jälkeen.¹⁰ Alueellisen itsehallinnon tulevaisuuden tutkimisessa tämä edellyttäisi tiedon keräämistä päättäjien toimista käyttäytymistieteellisin menetelmin. Tutkittaisiin esimerkiksi mitä eduskunta todennäköisesti tulisi päättämään. Tutkija siirtäisi *sein*-ulottuvuuden tulevaisuuteen. Tämä tutkimus toimii *sollen*-ulottuvuudella. Luodaan malli pitämislähtökohdasta käsin. Tulevaisuudentutkimuksen metodologian kannalta on huomautettava, että tutkija ei ole visionääri, jolla tutkimuksen ansiosta on paras ”tieto” tulevaisuudesta. Tutkija ainoastaan luo erilaisten metodisten apuneuvojen avulla systemaattisen kuvitelman eli spekulatiivisen tulevaisuudesta mallin muodossa keskustelua varten. Eräänä apuneuvona havainnollistetaan tässä tutkimuksessa asiantuntijamenettelyä lausuntojen ja ”paneelin” käytöllä mallin lakitekstien koettelussa.

1.4.4 Teoria refleksiivisestä oikeudesta

Gunter Teubnerin esittämä teoria refleksiivisestä oikeudesta korostaa rakenteita ja menettelyjä sääntelevien organisaatiolakien merkitystä oikeusjärjestyksessä. Oikeusjärjestelmä tulisi rakentaa itsenäisesti toimivista alajärjestelmistä siten, että niille annettaisiin vain puitteet ja menettelysäännöt. Sääntely koskisi alajärjestelmien toimivaltasuhteita, organisatorisia ja institutionaalisia rakenteita sekä päätöksentekomuotoja. Alajärjestelmät olisivat mahdollisimman pitkälle itsesäänteleviä. Tällöin keskushallinnon asema muuttuisi olennaisesti, äärimmäisessä muodossa se häviäisi kokonaan. Myös eduskunnan asema muuttuisi: se ei enää päättäisi sisällöistä vaan antaisi alajärjestelmien toimivaltaa, organisaatiota ja päätöksentekojärjestelmää koskevat normit. Oikeudelliset ristiriidat olisivat lähinnä toimivaltaristiriitoja. Käytännössä pelkkä alajärjestelmien rakenteiden ja menettelyjen normittaminen ei kuitenkaan riitä. Jotta kansanvalta olisi toimivaa kansalaisten kannalta, tarvitaan myös koko järjestelmää koskevia arvopäämääriä ja sisällöllistä normittamista. Perustuslakitasolla tällaista normittamista ovat perusoikeudet.¹¹ Refleksiivisen oikeuden teoria on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen, koska se korostaa organisaatiolakien merkitystä ja itsehallintoa.

1.4.5 Oikeuspoliittisesta tutkimuksesta

Oikeuspoliittinen eli *de lege ferenda* -tutkimus pyrkii avustamaan lainsäätäjää tuottamalla ja arvioimalla erilaisia ratkaisumalleja, joihin oikeudellinen sääntely voisi vastaisuudessa perustua. Tavoitteet voivat olla toimeksiantajan tai tutkijan itsensä määrittelemiä. Lainsäädäntösuositukset voivat perustua oikeusvertailevaan aineistoon tai tutkijan omiin päätelmiin. Tutkimusotteena on tavoite-keino -analyysi, jolloin lainsäädäntö mielletään keinona määrättyjen yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Käsitys oikeudesta on välineellinen, instrumentalistinen. Tutkitaan mitkä ovat lainsäätäjän käytettävissä olevat keinot määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteita voisivat olla esimerkiksi ylivelkaantuneiden kansalaisten aseman helpottaminen tai tasa-arvon edistäminen.¹²

Tässä tutkimuksessa tutkijan itsensä määrittelemänä yhteiskunnallisena päämääränä on kansanvaltaa vahvistavan alueellisen itsehallinnon toteuttaminen. Kysymyksessä ei siis ole minkään instituution antama toimeksianto. Kun kyseessä on kansanvalta, on Siltalan tavoite-keino -määrittely ehkä liian tekninen. Enemminkin on kyse arvo-keino -yhteydestä. Tutkimus on periaatteessa voluntaristinen, deterministiset ainekset tulevat reunaehdoista. Sisäisinä reunaehtoina organisaatiolakien tulee yleensä määritellä vähintäänkin organisaation tehtävät, toimivalta, jäsenet, toimialue, toimielimet, päätösmenettelyt, oikeudelliset suhteet, riitojen ratkaiseminen ja talous.¹³ Ulkoisia reunaehtoja ovat aluehallinnon lait ja olosuhteet. Tämän tutkimuksen erityisenä reunaehtona on Euroopan neuvoston luonnos alueellisen itsehallinnon peruskirjaksi. Sen sisältö on kuvattu ohjeellisena jaksossa 8.4 Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos normistona, ja sen avulla on suoritettu arviointi jaksossa 12.2 Tutkimuksen ehdotusten vertailu.

Siltala pitää oikeuspoliittista tutkimusta omana, osin lainoppiin liittyvänä tutkimusalanaan. Hän käsittelee sitä teossarjassaan useissa yhteyksissä, mutta ei esitä sille erityistä tieteenteoriaa. Oikeuspoliittinen tutkimus sijoittuu tavallaan oikeuden tulkintatieteellisen ja oikeuden yhteiskuntatieteellisen analyysin leikkauskohtaan, mikä tässä tutkimuksessa ilmenee siten, että suunnittelun kohteena on eräs yhteiskuntaorganisaation osa-alue. Tämä tutkimus on käytännönläheinen siten, että tutkimuksen alustana ei ole erityistä, tunnettua oikeusteoriaa eikä metodisena esikuvana nimettyä tutkimusta. Suomalaisen lainopin tulkintamatriisien luokittelussa tällainen puuttuva teoria olisi lainsäädäntöteoriaa (*Gesetzgebungslehre, legisprudentia*). Sen tiedonintressi tulkinnassa, systematisoinnissa ja oikeusperiaatteiden punninnassa ”väistää” lainopin tiedonintressin.¹⁴

Systemaattisen suomalaisen lainsäädäntöteorian puuttuessa ongelmana on millaiseen tutkimusperinteeseen tutkimus olisi liitettävissä. Ongelma on ratkaistu selostamalla puolalaisen oikeusteoreetikon ajattelua ja eräitä väitöskirjoja. Johtopäätökset esitetään jaksossa 1.5 Tutkimusotteen perustelua.

1.4.6 Oppi lain säätämisestä

Puolalaisen oikeusteoreetikon Jerzy Wróblewskin tieteellinen työ on tämän tutkimuksen kannalta kiintoisaa sen vuoksi, että hän pitää oikeuspoliittista *de lege ferenda* -tutkimusta omana oikeustieteellisen tutkimuksen lajina. Hänen englanniksi ja saksaksi vuosina 1984–1992 ilmestynyt tuotantonsa edustaa länsieurooppalaista oikeusajattelua, ja sille antaa leimansa filosofinen lähestymistapa.¹⁵ Seuraavissa jaksoissa selostetaan kahta teosta.

"Einführung in die Gesetzgebungstheorie" (1984) esittää jäsentelyn, oikeusperiaatteita koskevan pohdinnan, mallien ja sääntöjen muodossa lain säätämisen teorian. Teos jakautuu kuuteen lukuun, joista kukin selostetaan omana jaksonaan.¹⁶

1.4.6.1 Oikeuden luomisen lähtökohdat

Filosofisena lähtökohtana on vastaus kysymykseen "mitä on oikeus?":

- oikeus on normi (sääntö);
- oikeus on tosiasia;
- oikeus on monimutkainen ilmiö.

Oikeus on hierarkkinen käyttäytymissääntöjen järjestelmä. Se on vähintään tietyn asteisesti riidaton, ja sen osat ovat kytkeytyneet toisiinsa tietyissä suhteissa. Oikeuden luomisessa on kysymys tosiasiapohjaisesta, monimutkaisesta säännön ja seurauksen yhteyden järjestämisestä laillisesti pätevällä tavalla.

Oikeutta voidaan luoda periaatteessa neljällä tavalla:

- oikeutta luodaan yksipuolisella toiminnalla (päättäminen *sensu stricto*);
- oikeudesta päätetään kaksipuolisella toiminnalla (sopimus);
- tunnustamalla määräämättömiä sääntöjä päätösten seuraamuksista;
- tunnustamalla muiden päätösten sitova voima (ennakkotapaus).

Tutkimuksen aiheena on oikeuden luominen ensin mainitulla tavalla.

Tavoitteena on esittää oikeuden tuottamisen teorian käsitteellisen tason kysymysluettelo, joka käsittää seuraavat kysymysryhmät:

- oikeuden luomisen politiikka;
- rationaalisen oikeuden tuottamisen malli;
- oikeuden säätämisen tekniikka;
- optimaalisen oikeuden tuottamisen ongelmat.

1.4.6.2 Oikeuden luomisen politiikka

Oikeuspolitiikka on oikeuden käyttämistä välineenä omaksuttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteena voi olla vallitsevan tilan *status quo* säilyttäminen tai muutoksen aikaansaaminen. Valtiona toimivassa yhteiskunnassa muutoksen aikaansaamisen edellytyksenä on valtion olemassaolon ja tasapainon turvaaminen, missä oikeus on yksi yhteiskuntapolitiikan keinoista.

Oikeuden tuottamisen lähtökohdat ovat yksinkertaistaen voluntaristinen tai luonnonoikeudellinen asettamus. Ensimmäisen asettamuksen äärimmäinen muoto käsittelee oikeutta lainsäätäjän vapaan tahdon ilmaisuna *quid principis plaquit legis habet vigorem*. Maltillinen asettamus tunnustaa, että lainsäätävä luo oikeutta tiettyjen rajoitteiden puitteissa. Toinen asettamus käsittelee oikeuden tuottamista tiettyjen arvojen ja sääntöjen löytämisenä. Sen äärimmäinen muoto on luonnonoikeus. Vastoin sen sääntöjä luotu oikeus ei ole pätevää.

Oikeuden tuottamisen politiikan ajatusmalli tarkastelee oikeuden tuottamista lainsäätäjän tietämykseen ja arvoihin tukeutuvan tarkoituksenmukaisen toiminnan tuloksena. Oikeutta on tuotettava ja oikeus vaikuttaa tapahtumien kulkuun rajoittavasti. Näin ollen lain säätämiseen sisältyy riskejä. Lainsäätävä suhteuttaa arvot, tavoitteet ja keinot käyttäen perusteluna tietoa syy-yhteyksistä. Säännöt voidaan johtaa suoraan arvoista ja tavoitteista, tai ne voidaan johtaa arvojen, tavoitteiden ja sääntöjen sisällön ja keskinäisten suhteiden arviointiin perustuen. Pelkistetyt oikeuden tuottamisen politiikan ajatusmallit ovat luonteeltaan teknisiä. Laajat ajatusmallit käyttävät monimutkaisia tavoitteellisia ja aksiologisia arviointeja.

Lainsäädäntötoimintaa ehdollistavat erilaiset ulkoiset ja sisäiset tekijät. Yleisiä ulkoisia tekijöitä ovat luonnon, yhteiskunnan ja ihmisen ominaisuudet. Ne jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Erityisiä ulkoisia tekijöitä ovat kohderyhmien lain tuntemus ja käyttäytyminen suhteessa oikeuteen (käskyt, kiellot, luvat). Lainsäätäjän "sisäisiä" tekijöitä ovat tietämis- ja arviointiasenteet. Kysymys on todellisuuden ja voimassaolevan oikeuden tuntemuksesta sekä kielestä, jolla oikeutta muotoillaan. Historiallisesti katsoen tämä asennoituminen on ollut vaihtelevaa, mutta nykyään antaa tieteellinen oppirakennelma puitteet.

Lainsäätäjältä odotetaan osuvia lainsäädäntöpäätöksiä. Voidaan periaatteessa olettaa, että vallitseva oikeuskulttuuri edellyttää lainsäätäjältä rationaalisuutta. Sama vaatimus koskee lainkäyttöä, käytäntöä ja oikeusoppia. Lainsäädäntöpäätös on sisäisesti rationaalinen, kun se perustuu sitä tukeviin edellytyksiin. Nämä edellytykset ovat lainsäätämistietämys ja lainsäätäjän preferenssit. Sisäisesti rationaalinen lainsäädäntöpäätös voidaan asettaa

arvioinnin kohteeksi jostain ulkoisesta näkökulmasta käsin, jonka voi antaa esimerkiksi tieteellinen oppirakennelma. Tarkastelun kohteena on tällöin lainsäätäjän asettamusten ja säädösten välinen yhteys arvostelijan asettamusten näkökulmasta.

1.4.6.3 Lain tuottamisen mallit

Lain tuottamista voidaan kuvata periaatteellisella mallilla ja eri näkökulmia korostavilla malleilla. Ne perustuvat niiden tekijöiden esiin ottamiseen, joihin oikeuden tuottaminen ja oikeus lakiasäättävän toiminnan tuloksena on sidoksissa.

Periaatteellisessa mallissa tekijät ovat luonto ja kulttuuri. Luonto on mallissa tekijä, johon ihminen sopeutuu. Kulttuuri käsittää kaiken sen, mikä ei ole luontoa, ja mihin ihminen voi vaikuttaa. Oikeudellisesti kulttuuri tarkoittaa lain sisältämiä aksiologisia järjestelmiä. Luonto ja kulttuuri vaikuttavat reunaehtoina lain tuottamiseen, joka edelleen määrää oikeuden tämän toiminnan tuloksena. Näin tuotettu oikeus vaikuttaa kohteittensa käyttäytymistapaan. Menettely tuottaa suunniteltuja seurauksia, laskettuja sivuvaikutuksia ja riskitekijöinä laskemattomia ja suunnittelemattomia seurauksia.

Periaatteellisessa mallissa tasapainon sääntelyjärjestelmät turvaavat ihmisen biologisen säilymisen, yhteiskuntajärjestelmän järjestyksen ja sen poliittiset ja taloudelliset ominaisuudet. Lain tuottaminen muodostaa näiden kolmen sääntelyjärjestelmän säilyttävän osan, mutta palvelee myös muutosta.

Lain tuottamisen tietämystä ja päättämistä kuvaava malli perustuu kuvaukseen lain tuottamisesta tiedon uudelleen muokkaamisena. Tiedon perustyyppit ovat

- tieto voimassaolevan oikeuden sisällöstä;
- tieto lainkäytön käytännöstä;
- tieto oikeustoiminnon seurauksista yhteiskunnassa;
- tieto niiden yhteiskunnallisten sääntöjen arvioinnista, jotka koskevat oikeudella säänneltävää alaa;
- tieto oikeustieteestä;
- tieto muista päätöksistä, joilla on suuri merkitys (rationaaliselle) oikeuden tuottamiselle.

Sisään tuleva tieto muokataan tavoitteellisen tiedon avulla. Näin saadaan joukko vaihtoehtoja, joista on valittava ne, jotka annetuilla edellytyksillä katsotaan oikeiksi. Lopputuloksena syntyy oikeutta perusteluineen tiedollisena tuotoksena.

Oikeuden luomisen menettelyllis-päättävä malli muodostuu sarjasta osittaispäätöksiä. Sen osat ovat:

- epämuodolliset aloitteet, jotka osoittavat tarvetta muuttaa oikeudellista sääntelyä, ja jotka esiintyvät yhteiskunnallisena tosiasiana;
- muodollinen aloite, jota tarkastellaan voimassaolevien oikeusnormien näkökulmasta;
- muodollisten ja oikeudellisten aloitteiden arviointi lainsäädäntömenettelyn aloittamisen perustana;
- säädösten kohdistaminen;
- säädösten vahvistaminen.

Oikeuden tuottamisen normatiiviset mallit kuvaavat miten oikeutta pitää luoda arvopohjaisesti. Oikeuden tuottamisen aineelliset arvot kuvaavat sisältöä. Ne muodostavat tavoitteet ja arviointiperusteet. Ne ovat aineellisia arvoja *sensu stricto*. Niiden ohella menettelylliset arvot kuvaavat oikeuden luomisen tapaa. Ne ovat riippumattomia aineellisista arvoista. Ohjeellisia malleja on arvopohjan mukaan eriteltynä neljä.

1. Oikeuden tuottamisen normatiivis-oikeudellinen malli perustuu voimassaolevan oikeuden säännöksiin. Oikeuden vaikutus on eriasteista säädöstyypistä riippuen (esim. valtiosäännön säännökset ja muutokset, lainsäädäntö, hallintoelimiä koskevat säännökset).
2. Normatiivis-poliittinen oikeuden tuottamisen malli osoittaa miten oikeutta pitää luoda tietyn poliittisen aatejärjestelmän näkökannan mukaan. Poliittiset ohjelmat antavat vähintään suuntaviivat vaadituille oikeuden muutoksille (aineelliset arvot *sensu stricto*).
3. Normatiivis-eettinen malli määrää oikeuden tuottamisen arvot tietyn eettisen opin näkökulmasta. Tällainen oppi voi poiketa poliittisesta ideologiasta ja voi antaa aineksia voimassaolevan oikeuden arvosteluun.
4. Normatiivis-doktrinäärinen oikeuden tuottamisen malli ilmaisee oikeustieteen vaatimuksia. Esimerkkinä on seuraavan jakson malli.

1.4.6.4 Rationaalisen oikeuden tuottamisen malli¹⁷

Ihmisen rationaalinen toiminta on kulttuurissamme itsestään selvä lähtökohta, mikä koskee myös oikeuden tuottamista. Rationaalisen oikeuden tuottamisen tekijät ovat:

- (a) lainsäädäntötoiminnan tavoitteen hyväksyminen;
- (b) omaksuttujen tavoitteiden mahdollisten toteutuskeinojen toteaminen;
- (c) sen toteaminen, mitkä mahdollisista toteutuskeinoista voivat olla oikeudellisia keinoja;
- (d) määrättyjen oikeudellisten keinojen valinta;
- (e) oikeussäännöksen perustelu.

Tavoitteet jakautuvat

- tasapainoa säänteleviin ja päämäärätavoitteisiin;
- yhteiskunnallisen alan mukaan;
- suoriin ja epäsuoriin tavoitteisiin (välittömät/kasvatukselliset vaikutukset);
- lyhyen ja pitkän tähtäyksen tavoitteisiin.

Tavoitteiden välisissä suhteissa voi esiintyä sidonnaisuutta, riippumattomuutta ja ristiriitoja. Erityisesti on kysymys siitä, että lyhyen tähtäyksen tavoitteet tulisi alistaa pitkän tähtäyksen tavoitteille. Oikeuden luomisen punnintoja varten tunnettujen ilmiöiden kokonaisuus (esim. syy-seuraussuhde, tilastollinen suhde, funktionaalinen suhde) on mukavinta esittää esilauseina ja seuraukset jälkilauseina. Tutkimuksella todetut kokemusperäiset suhteet muodostavat oikeuden luomisen perustan. Välineitä on mahdollisesti suuri määrä. Jokaisen välineen käyttö voi nostaa esiin sivuvaikutuksia, joita on pidettävä tavoitteen saavuttamisen "kustannuksina". Sivuvaikutukset voivat olla tarkoittamattomia.

Oikeuden tuottaminen on vain yksi monista yhteiskuntapolitiikan välineistä. Rationaalisen lainsäätäjän tulisi punnita oikeudellisia välineitä suhteessa muihin yhteiskuntapolitiikan välineisiin. Mahdollinen oikeudellinen väline on yleensä käyttäytymissääntö (ohje, normi). Oikeutta voi käyttää tavoitteellisesti vain siellä, missä oikeussäännöksillä on yhteiskunnallinen mahdollisuus synnyttää oikeussäännösten voimassaoloa vastaavaa käyttäytymistä. Tällöin on tunnustettava ajattelun ja vaikutuksen valvonnan mahdottomuus *cogitationis poenam nemo patitur*. Edelleen olisi otettava huomioon sivuvaikutukset. Oikeudellisen sääntelyn tulisi olla yhteiskunnallisesti kannattavaa sanan laajassa merkityksessä. Valittuja välineitä tulisi punnita myös ottamatta huomioon niiden vaikutusta, eli oikeuden yleisten arvojen kannalta, joiden vastainen on periaate "tarkoitus pyhittää keinot".

Oikeudellisten välineiden valintaa on punnittava sekä tarkoituksenmukaisuus- että muotonäkökulmasta. Käsite "muoto" tarkoittaa

- (a) sääntelyn järjestämistä tietyksi oikeustieteen alaksi;
- (b) päättämistä säädösten asteesta;
- (c) sääntelyn kokoamista muotoon, joka vastaa säädösten järjestämistä koskevia sääntöjä.

Oikeudenluomismenettelyn kuvaaminen toisiaan seuraavina toimenpiteinä ei vielä ole dynaaminen malli. Tästä näkökulmasta on otettava huomioon kolme ongelma-aluetta:

- (a) tavoitteiden muuntaminen suhteessa välineisiin;
- (b) toiminnot, joilla koetellaan välineiden valinta;
- (c) oikeudenluomistoiminnan järjestys.

Toimintamahdollisuuksistaan tietoinen lainsäätäjä voi muotoilla omaksutut tavoitteet etukäteen niin, että ne voidaan saavuttaa mahdollisten oikeudellisten välineiden avulla.

Lain säätämisen alalla välineiden valinnan koettelu (*die Nachprüfung*) on erityisen vaikeaa. Tietämys on rajallista, ja aina on olemassa riski tuntemattomien seurauksien syntymisestä. Koettelu voi tapahtua neljällä tavalla:

1. Ajatuskokeena (*das Denkexperiment*) voidaan edeltäkäs in eritellä oikeussäännösten tehtävät ottaen huomioon kaikki saatavissa olevat tiedot kuten tulkintamahdollisuudet erilaisissa oletetuissa tilanteissa.
2. Rajatun kokeilulain avulla (*auf Probe*) voidaan eritellä lain säätämisen seurauksia.
3. Erittelemällä voimassaolevien säännösten toimivuutta, siis kokeiluna *ex post facto*.
4. Erittelemällä toimielimien päätöksenteon liikkumavaran käyttöä, eli miten oikeussäännökset vaikuttavat todellisissa päätöksissä ja millaisiin seurauksiin tämä johtaa. Parhaat säännökset eivät sisällä vapaata tilaa.

Mallittamisessa on erityisenä vaikeutena se, että hyvin erilaiset toimijat osallistuvat lainsäädäntömenettelyn vaiheisiin. Nämä toimijat ovat usein ihmisryhmiä, jotka tekevät päätöksiä yhdessä.

1.4.6.5 Lainsäätämistekniikka

Lainsäätämistekniikka koskee oikeussäännösten muotoilua ja systematisointia koskevia sääntöjä. Näitä sääntöjä ovat työstäneet oikeuskäytäntö ja oikeusoppi. Säännöt voidaan jakaa ryhmiin:

- (a) kohteiden säännöt;
- (b) kielen säännöt;
- (c) sääntelyn kattavuuden säännöt;
- (d) systematiikan säännöt;
- (e) sääntelyn tasapainon säännöt.

Numeroitua lainsäätämistekniikan sääntöjä on tässä kaikkiaan 17.

Lainsäätäjä pyrkii siihen, että annetut säännökset vaikuttavat kohteisiin motivoivasti. Välttämätön ehto on, että kohteella on pääsy tietoon siitä, mitkä ovat hänen oikeutensa ja velvoitteensa. Säädösten kohteen tulee voida ymmärtää säädökset *ignorantia legis nocet* tai *ignorantia legis non excusat*.

1. Oikeudellisen tekstin tulisi olla parhaalla mahdollisella tavalla kohteiden ymmärrettävissä. Tätä ei useimmiten voi määritellä *ex ante*, mutta se voidaan määritellä tutkimalla oikeuden seuraamista ja käyttöä *ex post*.

2. Normatiivisen tekstin muotoilun tulisi olla sellaista, että kohde voi löytää siitä esikuvan oikealle käyttäytymiselleen. Tämä sääntö voidaan pukea ankarampaan muotoon.

3. Säädösten tekstin pitäisi olla sellaista, että kaikki epätietoisuus oikean käyttäytymisesikuvan toteamisessa olisi poistettu ilman, että päättämistä olisi siirretty alemman asteen oikeusteksteihin, erityisesti toimeenpanosäädöksiin. Tästä heikennetty muoto on:

3a. Kun lainsäätäjät käyttävät toimeenpanosäädöksiä, on näiden säädösten astuttava voimaan samanaikaisesti periaatteellisten säädösten kanssa, jotta kohde voisi yhdellä kertaa todeta oikean käyttäytymisen esikuvan.

Oikeussäännökset muotoillaan oikeuskielellä. Sitä voidaan periaatteellisesti pitää kansallisen kielen lajina, joka eroaa siitä semanttisin ja käytännöllisin tunnusmerkein. Erot syntyvät vaaditusta tarkkuuden asteesta ja tarvittavista erikoiskäsitteistä. Oikeuskieli noudattaa käyttökielen syntaktisia sääntöjä.

4. Säädösten tekstin tulee vastata käyttökielen oikeellisuuden vaatimuksia. Oikeuskielen ammattisanastoon vaikuttavat asiayhteydet ovat:

- kieliyhteys;
- järjestelmällisyys,
- funktionaalinen yhteys.

Ammattisanastossa olisi pyrittävä yhtenäisyyteen.

5. Säädöksen ammattisanaston pitää ottaa huomioon vähintäänkin sen oikeudenalan ammattisanasto, johon säädös kuuluu.

6. Lainsäätäjän on käytettävä samoja ammattikäsitteitä aina samassa merkityksessä.

7. Samanmerkityksisiä sanoja ei saa käyttää.

8. On vältettävä määrittelemättömiä oikeuskäsitteitä.

Rationaalinen lainsäätäjät pyrkii joko oikean käyttäytymisen esikuvien kiinteään määrittämiseen tai jättää tietoisesti vapaata tilaa niiden tulkinnalle.

9. Jos lainsäätäjän tarkoituksena ei ole luoda tulkinnalle vapaata tilaa, tulisi hänen välttää ammattikäsitteiden epätarkan merkityksen (määrittelemättömien oikeuskäsitteiden) käyttöä.

Oikeuden toimivuuden näkökulmasta säädösten tulisi säännellä yhteiskunnalliset suhteet kattavasti ja yhtenäisesti. Lakikirja osoittaa oikeudellisen alan sääntelyn yhtenäisyyden ja täydellisyyden. Kaikki oikeudenalat eivät kuitenkaan ole samanlaisella asteella koonnettavissa *rebus sic stantibus*. Säädöksille on luonteenomaista säänneltävän asian laatu. Samoin on vaikea välttää sitä, että *leges speciales* murtavat sääntelyn yhtenäisyyttä.

10. Säädösten pitää säännellä koko yhteiskunnallisten olosuhteiden määrä sillä tavalla, että kaikki siihen liittyvät ongelmat tulevat säännellyiksi.

11. Säädösten ei tule säännellä suhteita eri tavalla, eikä säännösten tulisi kumota säännöksiä, jotka sääntelevät toisentyypisiä suhteita.

12. Säädösten tulisi valita ratkaisut ja oikeudelliset rakenteet niin, että annetut suhteet tulisivat poikkeuksetta säännellyiksi samalla tavalla.

Systemaattisesti tarkastellen säädökset muodostuvat tavallisesti monista oikeussäännöksistä jakautuen osiin, jaksoihin ja eri otsikoiden alle. Säädösten tulisi olla kattavia, mutta kuitenkin niukkoja.

13. Säädösten tekstin tulisi olla mahdollisimman niukkaa.

Säädösten sisäinen systematiikka on lainsäädäntötekniikan työkalu. Laajojen säädösten systemaattinen jäsentäminen aiheuttaa vaikeuksia ymmärtämisessä, jos teksti ei ole niukkaa. Systematisoinnissa on noudatettava johdonmukaisen jakamisen periaatteita sekä luokittelevien ja tyypittelevien jakojen opillisia perusteita.

14. Säädösten sisäisen systematiikan tulee perustua oikeussäännösten oikeaan jaotteluun.

Systematisoinnin tulee ilmentää säännösten pätevyysjärjestystä siten, että periaatteelliset ja muut säännökset on eroteltu.

15. Kaksiasteiset asiat on säänneltävä siten, että periaatteellinen sääntely ei peity.

"Ulkoisen systematiikan" näkökulmasta "varsinaiset" säännökset on eroteltava muista säännöksistä.

16. Säädösten ulkoisen systematiikan tulee tukea varsinaisten säännösten erottamista toimeenpano- ja siirtymäsäännöksistä.

Sääntelyn keston osalta yhteiskunnallisesti ilmeinen lähtökohta on, että sääntelyn tulisi olla pysyvää. Toisaalta on välttämätöntä toteuttaa oikeudellisesti erilaisia, ajan kuluessa muuttuvia tavoitteita. Lainsäätäjän on tehtävä nämä lähtökohdat yhteen sovittava ratkaisu ja harkittava tulkintavara. Pysyvän olotilan teorian korostavat oikeuden pysyvyyttä, oikeusvarmuutta ja tulkintapäätösten olettamista. Muutosteorioiden perusoletuksena on oikeuden ja käytännön elämän yhdentäminen.

17. Oikeussäännökset on muotoiltava siten, että niitä ei tyydyttävän pitkän aikajakson aikana tarvitse toimivan oikeudenkäytön puitteissa muuttaa ilmenevän sovellettavuuden puuttumisen vuoksi. Tällöin niiden tulkinnassa ei saa ylittää hyväksytyjen ohjeellisten tulkintateorioiden sallimia puitteita.

Pysyvyydestä päättämisessä on kysymys siitä, missä laajuudessa lainsäätäjä itse haluaa ohjata kohteiden käyttäytymistä, ja missä määrin tämä jätetään tulkintapäätöksen varaan. Tulkinta pätevoidetään viittaamalla teorioihin ja tulkintasääntöihin *secundum*, *praeter* ja *contra legem*. Tulkinnan liikkumavaran laajentaminen merkitsee *secundum legem* –ratkaisuja. Mitä

ahtaammaksi tulkinnan puitteet tulevat, sitä nopeammin nousee esiin *ceteris imparibus* –tarve tehdä lakimuutoksia.

1.4.6.6 Optimaalisen lain tuottamisen ongelmat

Valtiosääntöoikeus ja hallinto-oikeus ohjeistavat oikeudentuottamismenettelyn. Voimassaolevan oikeuden arvostelu koskee nykyään oikeussäännösten tulvaa, oikeuden läpinäkyvyyttä, oikeusvarmuuden puutetta, oikeuden yhteyden puutetta ja sen vähäistä vaikuttavuutta. Syntyy ajatus oikeudentuottamismenettelyn sääntelystä lailla näiden epäkohtien poistamiseksi. Ajatusmallien erittely on seuraava:

- (a) normia tai oppia koskeva ajatusmalli;
- (b) menettelyä tai sisältöä koskeva ajatusmalli
- (c) ahdas tai laaja ajatusmalli.

Oikeuden luomista lailla koskevan normatiivisen sääntelyn ajatusmallin ilmaisee sanonta *lex imperat*. Tällaisen sääntelyn tulee määritellä oikeutta tuottavien toimijoiden velvoitteet ja oikeutukset. Opillisen ajatusmallin ilmaisee sanonta *lex docet*. Se käsittää yleisen oikeusteorian osat oikeuskäsitelmäritelmien ja oikeudellisten ajatuskulkujen muotoilun muodossa. Tämä ajatusmalli olettaa, että on olemassa *communis opinio doctorum*, joka antaisi oikeussäännöksille korkean arvonannon.

Menettelyä koskevassa ajatusmallissa menettelytavan määräävät oikeudentuottamismenettelyyn osallistuvien toimijoiden oikeudellisesti perusteltu pätevyys, luonnosten valmistelun kulku ja niiden antaminen. Ahtaassa ajatusmallissa sääntely rajoittuu oikeudellisesti hyväksyttyihin toimijoihin. Laaja ajatusmalli käsittää kaiken, mikä johtaa lain säätämiseen. Tämän sääntelyn tulee käsittää tulkintasäännöt, kollisiosäännöt ja oikeudellisten rakenteiden säännöt. Ajatusmallien erittely kuvaa niihin sisältyviä ristiriitaisia aineksia, joihin on otettava kanta oikeudenluomismenettelyn oikeudellisessa sääntelyssä. Yksinkertaisin sääntelymalli sitoo normia koskevan ajatusmallin, menettelyä koskevan ajatusmallin ja ahtaan ajatusmallin. Ristiriitaisin sääntelymalli sitoo oppia koskevan, sisältöä koskevan ja laajan ajatusmallin.

Oikeuden tuottamisen suunnittelussa ja järjestämisessä on oikeuden oikea perustelu lainsäätämistoimintaa helpottava tekijä. Perustelua varten on kerättävä tietoa yhteiskuntapolitiikasta, julkisuudesta ja vaikuttavuudesta. Oikeudellisen toiminnan suunnittelu määräytyy siitä asteesta, millä lainsäätäjä haluaa ottaa huomioon ajankohtaiset tilanteet, ja minkä asteisesti hän tahtoo ja voi toteuttaa pitkän ajan tavoitteet. Oleellista on myös eri toimijaryhmien osallistumisen järjestäminen.

1.4.7 Oikeustieteiden mallit ja oikeuspoliittinen tutkimus
Wróblewskin esseen "Contemporary Models of the Legal Sciences" (1989)¹⁸ tarkoituksena on analyysin tuloksena muotoilla neljä oikeustieteiden mallia. Tekijä pohtii aluksi oikeustieteiden ongelmia, esittää sen jälkeen mallinsa, ja keskustelee lopuksi oikeustieteellisestä koulutuksesta.

Eurooppalaisessa perinteessä oikeustieteiden kova ydin muodostuu voimassaolevan lain käsittevälineistön ja systematiikan kehittelystä sekä sen tulkinnasta ja soveltamisesta. "Puolivarjoalue" käsittää lain funktion, oikeuspolitiikan ja ulkopuolelta tapahtuvan lain arvioinnin ongelmat. Oman alueensa muodostavat oikeusteorian filosofiset ja metodologiset ongelmat.¹⁹ Oikeuspoliittisten ongelmien käsittely sijoittuu selkeästi perinteisen oikeusdogmaattisen tutkimuksen rajojen ulkopuolelle.²⁰ Lain säätämisen menetelmät on laiminlyöty aihe oikeusteoriassa.²¹

Oikeustieteiden mallit rakennetaan filosofian, metodologian ja aksiologian ulottuvuuksilla käsitellen ongelmaryhminä oikeustieteiden alaa, laintulkintaa, lain yhteiskunnallista tehtävää ja oikeuspolitiikkaa²². Oikeusdogmatiikka on oikeustieteiden kova ydin, mutta se ymmärretään eri malleissa eri tavalla. Oikeusteoreettinen tarkastelu on filosofisesti sävyttynyttä.

Mallit ovat "perinteinen positivistinen" [*traditional positivistic*], "nykyaikainen positivistinen" [*modern positivistic*], "nykyaikainen antipositivistinen" [*modern antipositivistic*] ja "yhdentävä" [*integrative*]. "Positivismi" tarkoittaa "formalismia". Aikaan viittaava nimittäminen ei ole arvottamista. Wróblewski suosii yhdentävää mallia.

1.4.7.1 Oikeustieteiden perinteinen positivistinen malli
Malli on 1800-luvun liberalistisen markkinatalousyhteiskunnan tuote. Hallitseva suuntaus oikeudellisessa ajattelussa oli positivismi, jolle olivat esimerkkeinä ranskalainen *école d'exégese*, saksalainen *Rechtspositivismus* ja englantilainen analyyttinen oikeustiede. Lain muotoili yhteiskunnan tahtoa edustava kansanedustuslaitos, sen nimi toimeen hallinto, ja sitä sovelsivat tuomioistuimen oikeusvaltioperiaatteen *rule of law* mukaisesti. Yhteiskunnallinen tasapaino, puolueettomuus, varmuus ja ennustettavuus toteutuivat lain tarkan toimeenpanon ja soveltamisen avulla. Soveltamista kuvaa Montesquieun ajatus, että tuomarin tulisi olla suu, joka ääntää lain sanat *la bouche qui prononce les paroles de la loi*.

Oikeustiede tässä mallissa on oikeusdogmatiikkaa, johon ehkä liitetään lain yleistä teoriaa. Se käsittelee voimassaolevaa lakia ja palvelee käytännön tarpeita. Oikeustieteen tehtävänä on lain käsitteellistäminen, systematisointi,

tulkinta ja soveltaminen. Oikeustiedettä pidetään enemmänkin logiikan harjoituksena kuin käytännöllisten tapausten ratkaisemisen välineenä. Päättely on filosofisessa katsannossa melko naiivia koululogiikkaa. Siinä käytetään perinteisiä sääntöjä, kuten *argumentum a contrario*, *per analogiam*, *a fortiori*. Oikeusdogmatiikka on todella tieteellistä siinä mielessä, että se käsittelee objektiivisesti *sine ira et studio* voimassaolevaa lakia. Oikeustiede on *de lege lata* –tutkimusta ilman yhteyksiä ulkopuolisiin tieteisiin. Tulkinnassa käytetään kielellisiä ja systematisointia koskevia sääntöjä. Laki yhteiskunnallisena ilmiönä ei perinteisessä positivistisessa mallissa ole kiinnostuksen kohteena.

Oikeuspoliittisten *de lege ferenda* –ongelmien katsotaan kuuluvan politiikan alueelle. Lainsäätäjälle annettavat ohjeet voivat koskea vain teknisiä, oikeusjärjestyksen pysyvyyttä ja täydellisyyttä ylläpitäviä lakitekstien muotoilun ongelmia.

Perinteisellä positivistisella mallilla on tietty terve ydin, koska se korostaa oikeussääntöjen osaa oikeudellisessa keskustelussa. Se antaa perustan oikeusdogmatikalle ja vaikuttaa koulutukseen. Heikkouksia ovat oikeustieteiden alan suppeus ja metodologian kehittymättömyys filosofisessa ja aksiologisessa katsannossa.

1.4.7.2 Oikeustieteiden nykyaikainen positivistinen malli

Oikeustieteiden perinteistä positivistista mallia vastaan nousi 1800-luvun lopulla antiformalistinen suuntaus, jonka kannattajat katsoivat, että tuomari ei ole sidottu lakikirjaan. Näitä suuntauksia olivat *libre recherche scientifique*, *Freirechtslehre*, *giusliberalismo*, USA:n ja Skandinavian realistiset suuntaukset ja lain psykologismi. Niille loi maaperää teoreettinen tyytymättömyys perinteiseen malliin ja poliittinen arvostelu.

Paradigmaattinen esimerkki on Kelsenin normativismi. Puhtaan oikeusopin kohteena on oikeusnormi tai normien järjestelmä. Sen metodi on oikeudellis-normatiivinen metodi. Epistemologia perustuu käsitteiden *Sein* ja *Sollen* erottamiseen. Oikeustiede on erityinen tiede, joka käsittelee pitämisen *the Ought* maailmaa omin, loogis-semioottisen tason säännöin. Metodologia on perinteistä mallia kehittyneempi, mutta se käsittelee samoja ongelmia, kuten oikeusnormi, oikeusjärjestys, normien väliset suhteet, voimassaolo, oikeusjärjestyksen hierarkia, oikeuskäsitteet jne. "Laki" oikeustieteellisessä merkityksessä ei ole sama kuin "laki" muissa tieteissä. Niiden välillä ei ole yhteyttä, koska *Sein* ja *Sollen* välillä on ontologinen, epistemologinen ja looginen aukko. Laintulkinnassa oikeustiede voi antaa vain kehikon, koska arvioinnit eivät ole oikeustieteen vaan etiikan ja politiikan asia. Lain

ajattelu on pakottavana yhteiskunnallisena tekniikkana on ristiriitaista, koska mallissa ei muuten käsitetä lakia yhteiskunnalliseksi ilmiöksi.

Nykyaikainen positivistinen oikeustieteiden malli sulkee oikeuspolitiikan kysymykset kokonaan käsittelyn ulkopuolelle.

Malli on filosofisessa ja metodologisessa katsannossa parempi kuin perinteinen malli. Se rajoittuu kuitenkin melko muodolliseen *lex lata* –tutkimukseen. Malli ei ilmeisesti täytä käytännön odotuksia.

1.4.7.3 Oikeustieteiden nykyaikainen antipositivistinen malli

Edellä kuvattu antiformalistinen suuntaus sai erilaisia muotoja vapaa-oikeusliikkeistä realistisiin suuntauksiin ja luonnonoikeusoppien elpymiseen. Tyypillinen paradigmaattinen esimerkki on amerikkalainen realismi. Vastaavia eurooppalaisia suuntauksia ovat skandinaavinen realismi ja vähän etäämmällä *Interessen-* tai *Wertungsjurisprudenz*. Näihin suuntauksiin liittyi kiinnostuksen elpymisen aksiologista tekijää kohtaan.

Antiformalistinen suuntaus painottaa, että "law in books" eroaa jyrkästi siitä, mitä on "law in action". Tutkimuksessa käytetään sosiologian ja psykologian metodeja. Laintulkinnan teoria kuvaa päätös menettelyä, minkä lisäksi pyritään ennustamaan päätöksentekoa. Laki siis ymmärretään yhteiskunnallisena ilmiönä.

Nykyaikainen antipositivistinen malli on luonteeltaan oikeuspoliittinen. "Law in action" on oikeuspäätöksenä poliittinen valinta. Menetelmät ovat kuitenkin lähinnä sopimuksia käsitteistä ja arvoista sekä kuvailumenetelmistä.

Mallin puutteena on kyvyttömyys käsitellä "law in books" –ilmiötä. Kirjoitettuja lakeja ei kuitenkaan voi unohtaa. Ilman niiden tutkimista ei lakia voi selittää oikein. Malli ei myöskään voi auttaa oikeuskäytäntöä. Päätelmä johtaa siihen, että päätöksentekijän pitäisi ennustaa omat päätöksensä.

1.4.7.4 Oikeustieteiden nykyaikainen yhdentävä malli

Malli perustuu ajatukselle, että laki on monimutkainen ilmiö. Oikeustieteiden alaa ei tulisi rajoittaa pelkästään normeihin ja tosiasioihin. Tutkimuksen tulisi olla monitasoista ja käsitellä lakia yhteiskunnallisena ilmiönä. Suuntaus ilmenee esimerkiksi nykyajan analyttisessä oikeusopissa, yhdentävässä oikeusopissa, marxilaisessa teoriassa valtiosta ja laista, ekologiassa ja normativistisessa realismissa.

Oikeusdogmatiikka liittyy punnintaan laista yhteiskunnallisena ilmiönä ja perustuu aksiologisiin valintoihin. Laki on vain yksi yhteiskunnallisista normijärjestelmistä, jota voidaan käsitellä "ei-oikeudellisesti" tai "esioikeudellisesti". Laintulkinnan ideologia on oikeudellisen ja rationaalisen päätöksen ideologia, johon sisältyy aksiologinen liikkumavara.

Oikeuspolitiikan tutkimus on tärkeä tieteellisen toiminnan ala, jonka käytännöllisen vaikutuksen pitäisi olla suurempi kuin se nyt on. Oikeuspolitiikan ongelmia ei ole käsitelty laajasti tähän malliin liitettävissä oikeustieteissä, vaikka malli tarjoaa paljon paremmat mahdollisuudet kuin muut mallit. Ajatuksia ovat kehittäneet Pound, Petrážycki ja marxilainen teoria.

Oikeustieteiden nykyaikainen yhdentävä malli näyttää olevan paras kaikista malleista, joskin se on vielä kehityksen alkuasteella. Malli ottaa huomioon lain monimutkaisuuden ja sen tutkimuksen monitasoisuuden tarpeen. Se näyttää vastaavan oikeuskäytännön odotuksia. Malli käsittelee oikeusdogmatiikkaa ja on samalla yhteydessä muihin tieteisiin. Nykyaikainen yhdentävä malli esittää nykyajan oikeustieteille haasteellisia, ontologiaa, epistemologiaa ja aksiologiaa koskevia kysymyksiä. Muiden tieteiden metodologian soveltaminen ei kuitenkaan voi olla pelkkää käsitteiden kääntämistä ja kaoottista eri metodologisten välineiden käyttöä. Mallia sovellettaessa tulisi osata ratkaista eri tieteenalojen asiantuntijoiden yhteistyön ongelmat.

Wróblewski panee lopuksi merkille, että institutionaalinen oikeusteoria tai *institutionalistische Rechtspositivismus*, joka ilmenee lähekkäisissä N. McCormick'in ja O. Weinberger'in ajatuksissa, voidaan lukea yhdentävään malliin kuuluvaksi.²³

1.4.8 Kaksi oikeuspoliittista väitöskirjaa

1.4.8.1 Ulosottorealisoinnista

Tuula Linnan väitöskirja ”Ulosottorealisoinnista de lege ferenda” (1987) on oikeudellista ratkaisutoimintaa koskeva oikeuspoliittinen tutkimus. Tekijä erittelee realisointitapahtuman vaiheet, kuvaa kiinteistöjen, asunto-osakkeiden ja autojen pakkohuutokauppoja koskevia oikeustapauksia, tekee oikeusvertailua ja esittää menettelyjen kehittämistä koskevat suositukset. Johdantona tekijä pohtii oikeuspoliittisen tutkimuksen luonnetta. Voimassaolevaa lakia koskevassa oikeusdogmaattisessa *de lege lata* - tutkimuksessa on ongelmana, että lain muutos voi alentaa tehdyn tutkimuksen käyttöarvoa. Eräs keino tämän välttämiseksi on osallistua lainsäädäntöhankkeeseen suuntaamalla tutkimus lainsäätäjille, jolloin sitä voidaan nimittää oikeuspoliittiseksi tutkimukseksi. Tekijä rajaa *de lege ferenda*

– tutkimuksen eli dlf-tutkimuksen sellaiseksi oikeuspoliittisen tutkimuksen lajiksi, jossa tavoite- ja keinovaihtoehdot tietyn ongelman ratkaisemiseksi kartoitetaan ja systematisoidaan, jonka jälkeen suositukset perustellaan. Näin määritellyn dlf-tutkimuksen kohteena eivät voi olla tulevat oikeussäännökset, koska tulevaa ei ole olemassa. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tieteellisyyden ongelmaa valaisee kuvaus tanskalaisten Alf Rossin ja Preben Stuer Lauridsenin käymästä väittelystä. Ross pitää tieteellisyyden perustana oikeussosiologista tutkimusta, jonka avulla selvitetään ensin valtaapitävien näkemykset ja sen jälkeen operatiiviset asiayhteydet. Tältä pohjalta tutkija voi antaa praktisia, ei-tieteellisiä neuvoja päättäjille. Lauridsen puolestaan katsoo, että oikeuspoliittinen tutkimus on kokonaisuudessaan tieteellistä toimintaa. Se käyttää analogiamenetelmää, ja sen tulisi täyttää intersubjektiivisuuden vaatimus. Johtopäätöksenä tästä keskustelusta tekijä toteaa, että Ross pitää ideaalimallina tutkimusta, jossa arvopremissit on asetettu objektiivisesti, ja joka tuottaa teknisiä normisuosituksia. Lauridsenin mukaan oikeuspoliittinen tutkimus voi tuottaa lainsäädäntösuosituksia, ja hän sallii siten tutkijalle yhteiskuntareformaattorin tehtävän. Näiden linjaerimielisyyksien ratkaisemiseksi ei kuitenkaan ole olemassa tieteellistä menetelmää.²⁴

Arviona voi todeta, että Linnan väitöskirja perustuu oikeusdogmaattiseen tutkimusperinteeseen. Sen oikeuspoliittista tutkimusta pohtiva osio on kiintoisa tämän tutkimuksen kannalta. Tutkimusotteen osalta ratkaisevana erona on, että tämä tutkimus nojaa Tampereen julkisoikeudellisen koulukunnan perinteeseen. Lainsäädäntösuositukset koskevat organisaatiota eivätkä oikeudellista ratkaisutoimintaa. Linnan tutkimusotteen toistettavuus on hyvä sellaisen lainvalmistelun alaisen oikeudellisen ongelman selvittämisessä, joka voidaan perustaa oikeustapauksien tutkimiseen.

1.4.8.2 Elatusmaksusta

Rauno Halttusen väitöskirjan ”Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilauseiden soveltamisalueella” (1993) tutkimuskohteena on elatusvelvollisen elatusmaksun määräytyminen. Empiirinen aineisto muodostuu elatusolosuhteita kartoittavasta kenttätutkimuksesta. Suositukset esitetään lakitekstin muodossa, joka sisältää tshekkiläiseen, kyberneettiseen tutkimukseen perustuvan laskentakaavan. Tutkimuksen pääpaino on oikeusfilosofisessa osiossa, jossa tekijä perustelee arvojen minimointiin ja empiiriseen tietoon perustuvaa oikeudellisen ratkaisutoiminnan malliaan. Oikeustieteen keskeinen tehtävä on oikeusnormilauseiden semanttisen avoimuuden vähentäminen. Tekijän pyrkimyksenä on löytää empiiristä tietä merkitys elatuslain säännöksille. Tällöin oikeusdogmaattiset perusteluketjut eivät ole kiinnostavia. Empiria ei perustu oikeustapauksiin, vaan sosiologiseen, kvantitatiiviseen elatusolosuhteiden kartoitukseen. Lakitekstin laskentakaavio

pakottaa ratkaisun perustumaan kussakin tapauksessa tällaiseen numerotietojen keräämiseen. Laskenta on helposti toteutettavissa tietokoneen avulla. Tekijän näkemys on, että empiirinen tutkimus on oikeustiedettä ja oikeusdogmatiikkaa, ja että matemaattinen kaava edustaa relevanttia oikeudellista ajattelua.²⁵

Arviona voi esittää, että Halttusen väitöskirja on tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen sen vuoksi, että hän esittää oikeuspoliittisen suosituksen lakitekstinä. Halttusen teoriassa ei ole kysymys avautumisesta yhteiskuntatieteiden suuntaan, vaan oikeustieteen tutkimustulosten empiirisyydestä, oikeuslauseiden empiirisestä totuudesta. Tällainen oikeustieteen sisäinen näkökulma jättää huomioon ottamatta, että elatusmaksun määrittäminen on vain osa lapsen etua tarkoittavasta perhepoliittisesta kokonaisuudesta. Laskentakaava voi olla hyödyllinen hallintotyössä, mutta asetukseen vietyinä se merkitsee pyrkimystä perhesuhteiden mekanisoimiseen. Oikeuspoliittisen suosituksen esittäminen lakitekstinä kuitenkin osoittaa, että sellainen on mahdollista ja antaa selkeän käsityksen suosituksen sisällöstä. Tekijä antaa persoonallisen mallin oikeusteoreettisen keskustelun toteutustavasta, mutta malli on tuskin suoraan toistettavissa jonkun toisen aihepiirin tutkimuksessa.

1.4.9 Aikaisempi alueellisen itsehallinnon tutkimus

1.4.9.1 Professorien näkemyksiä

Kunnallispolitiikan professori Erkki Pystysen vuonna 1993 pitämän emeritusluennon otsikko on ”Maakuntaitsehallinnon ongelma Suomessa”. Hän käsittelee aihetta Tampereen yliopistossa tehtyjen tutkimusten pohjalta, kuvaa meneillään olevia uudistushankkeita ja puolueiden kantoja sekä esittää omia arvioitaan.²⁶

Kunnallispolitiikan professori Paavo Hoikan vuonna 2000 pitämän emeritusluennon otsikko on ”Ylemmänasteisen itsehallinnon unelma tietointensiivisessä tulevaisuudessa”. Esityksessään Hoikka kuvaa nykyhetken näkymää historialliselta perustalta ja rakentaa tutkimukselle tarkastelukehikkoa. Tutkimuksen haasteena on maakunnan – seudun toimivan kansanvaltaisen mallin kehittäminen. Valmisteilla oleva Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirja on tärkeä suunnannäyttäjä. Suomessa on toimiva aluehallintojärjestelmä. Tulevaisuuden suunta on maakunnallisen hallinnon vallan ja vastuun lisääminen, ja hallinnon demokraattisen legitimitietin vahvistaminen niin, että kansalaiset voivat valita päätöksentekijät suorilla vaaleilla.

”Tietoyhteiskunnan edetessä samalla kertaan reaaliajassa ja syvenevässä virtuaalitodellisuudessa näyttää valtasuhteiden muutoksen pelko kahlitsevan

kehityskulkua. On tuotettava tieteellistä tietoa murtamaan väärää asenteellista muutosvastarintaa...

Kokonaisarvioon suomalaisen maakunnan ja seudun poliittis-hallinnollisesta tilasta ja tulevaisuudesta tarvitaan väliasteen poliittis-hallinnollisen aseman ymmärtämiseksi ja muutoksen perustaksi vertikaalinen ja horisontaalinen perspektiivi, historialliseen kehityskulkuun ja kansainväliseen vertailuun ankkuroituva tässä hahmoteltu tutkimus.”²⁷

Professori Aimo Ryytänen asettaa muistiossaan vuodelta 2003 kunnallisoikeudelliselle tutkimukselle tavoitteita:

“Kunnallisoikeuden tavoite ja tarkoitus on välttämätöntä asettaa kuntalaisen, hallinnon asiakkaan ja hallintotoiminnan kohteiden näkökulmasta. Vain jos kunnallisoikeus pystyy tuottamaan sekä joustavasti että tehokkaasti toimivia oikeudellisia perusteita ja periaatteita julkisten asioiden hoidolle turvaten samalla yksilön oikeuksia, etuja ja vaikutusmahdollisuuksia, sen uudistaminen on paikallaan ja se lunastaa paikkansa tieteiden joukossa. Kunnallisoikeus on tietyllä tavalla altavastaajana, koska hallinnon käytännöt etenevät kysymättä, mitä mieltä kunnallisoikeus asiasta on. Katsokaamme vaikka niitä eri kokeiluja, joita hallinnonalueella on käynnistetty. Raaputtaapa mitä tahansa niistä (seutu-hanke, Kainuun kokeilu, aluekeskusohjelma jne.) nousee liuta kysymyksiä, joihin kokeilun käynnistymisvaiheessa ei ole huomiota kallistettu. Toisaalta tämä on lohduttavaa meille kunnallisoikeuden harrastajille: relevantit ongelmat ja tutkimuskohteet eivät taatusti näytä loppuvan.”²⁸

Professorit siis rohkaisevat jatkamaan tutkimusta kansanvallan ongelmista aluetasolla. On paikallaan tuoda julki myös vastakkainen kanta. Jaakko Nousiainen toteaa kirjansa “Suomen poliittinen järjestelmä” (1998) kuntien yhteistoimintaa koskevassa luvussa:

“Uudistus oli kompromissi; se toi hallintojärjestelmäämme peruskuntien rinnalle maakunnat, mutta vain kuntien yhteistoimintayksiköiksi. Ilmeisesti se kuitenkin pani pisteen sadan vuoden keskustelulle maakuntahallinnosta.”²⁹

Tästä lähtökohdasta tutkimuksen *de lege ferenda* -johtopäätökseksi tulisi, että PL 121.4 §:n ensimmäinen virke on tarpeeton ja siis poistettava perustuslaista.

1.4.9.2 Maakuntaitsehallinnosta

Paula Tiuhonen luonnehtii julkisoikeudellista väitöskirjaansa “Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. HM 51²:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa suuremmalla hallintoalueella” (1986) seuraavasti:

“Väitöskirjassa tutkitaan HM 51² §:n itsehallinnon sisältö, tausta ja toteuttamisedellytykset. Samoin arvioidaan syitä, miksi Suomessa ei ole

maakuntaitsehallintoa ja miten todellisia itsehallinnon toteuttamisen kannalta ehdotukset ovat olleet.”³⁰

Tutkimusote on oikeus- ja hallintohistoriallinen siten, että mukana on oikeustieteellisiä, valtiotieteellisiä ja hallintotieteellisiä aineksia. Tutkimustehtävä määritellään laajalla kysymyspatterilla, joka oikeastaan muodostaa kokonaisen tutkimusohjelman.³¹ Kysymyksiä syventävät hypoteesit, joissa tekijä kuvaa käsityksiään ongelmakentän jännitteistä ja tutkimuksen tuloksista.

Tiihosen mukaan itsehallintoa on oikeustieteellisessä keskustelussa käsitelty suhteena valtioon. Hallitsevana on ollut positivistinen, valtiokeskeinen käsitys, jonka mukaan itsehallinto on valtiosta johdettua. Liberalistisen, luonnonoikeuteen nojaavan käsityksen mukaan itsehallinto on omaehtoista ja valtiosta riippumatonta. Keskustelussa on oikeusvaltion korostamisesta siirrytty hallinto- ja hyvinvointivaltion korostamiseen. Tekijä jakaa itsehallinnon oikeudelliseen ja poliittiseen itsehallintoon. Edellisen osalta tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu itsehallinnon ominaispiirteisiin oikeusjärjestyksessä. Jälkimmäisestä on esimerkkinä Ahvenanmaan itsehallinto.

Historialliset tiedot varhaisesta maakuntaitsehallinnosta Suomessa ovat niukkoja. Keskiajalla käräjälaitos huolehti lainkäyttö- ja hallintotehtävistä. Periaatteena oli, että päätökset tehdään yksimielisesti. Joka ei yhtynyt päätökseen, ei ollut velvoitettu sitä noudattamaan. Maakuntakäräjiä ja myöhemmin suppeampia tehtäviä hoitavia maakuntakokouksia pidettiin satunnaisesti. Järjestetympin niitä pidettiin vain Ahvenanmaalla. Ruotsin hallintouudistuksen myötä uuden ajan alussa aluehallinto muodostui läänilaitoksesta. Siihen liittyen järjestettiin vähäisessä määrin itsehallinnollisia kokouksia. Ensimmäisen itsenäisyys Hankkeen perustuslakiehdotuksessa 1700-luvun lopulla kaavailtiin eräänlaista maakuntavaltiota.

Lainsäädäntökeskustelu maakunnallisesta itsehallinnosta alkoi valtiopäivillä 1800-luvun jälkipuoliskolla. Esityksissä kaavailtiin perustettaville elimille lainsäädäntö- ja verotusvaltaa sekä hallintolainkäyttötehtävää yhteydessä läänilaitoksen kanssa. Innokkaimpia asian ajajia olivat eurooppalaisen liberalistisen aatevirtauksen kannattajat, lähinnä ruotsinkieliset yliopisto-opettajat. Esikuvina olivat Saksan ja Englannin hallintomallit, eikä valmistelu ole nojannut suomalaiseen hallintoperinteeseen. Jo varhaisissa hallitusmuotoehdotuksissa säännös muotoiltiin kansalaisten itsehallintoa koskevana mahdollisuutena, siis säännöksenä, joka ei määrää tällaista itsehallintoa toteutettavaksi. Se on toteutunut lailla Ahvenanmaan itsehallinnosta. Hallitusmuodon säätämisen jälkeen maakuntaitsehallintoa on valmisteltu useissa komiteoissa. Puoluepoliittisessa keskustelussa käsitys aiheesta on ajan mittaan hämärtynyt ja tutkimuksessa HM 51² § on jäänyt lähes

tulkitsematta. Tekijän johtopäätös on, että uudistus voi käynnistyä vain eduskunnasta.³²

Vastaväittäjä Matti Niemivuo esittää huomautuksia painotetusti oikeustieteen kannalta, mutta myös kiittää tutkijaa ennakkoluulottomasta tieteen lohkorajojen ylittämisestä:

“Tekijä on rohkeasti ottanut tutkimuskohteeseen oikeudellisen ilmiön, jota ei ainakaan perinteisin oikeustieteellisin menetelmin ole tarkoituksenmukaista tutkia.”

Vastaväittäjä katsoo, että tutkimuksen kohteena olevaa säännöstä voidaan tuskien luonnehtia tavoitenormiksi. Säännöstä olisi pitänyt analysoida käsitteellisesti. Vastaväittäjä huomauttaa, että tutkija tuo tutkimustuloksissa esiin vain ongelmallisiksi osoittautuneet hypoteesit. Hän myöntää tutkimusongelmien yhteiskuntapoliittisen merkittävyyden, mutta pitää heikkoutena, että ne eivät ole kovin juridisia. Vastaväittäjä kaipaa tarkempaa metodikuvausta, valtiosääntöperiaatteiden – mm. virkamieshallintoperiaatteen – tarkastelua, HM 51 §:n 2 momentin tarkempaa analyysiä, oikeusjärjestyksen sisäisten suhteiden tarkastelua ja oikeusteoreettista keskustelua. Lisäksi vastaväittäjä kaipaa pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan, seutukuntahallinnon, kuntainliittohallinnon ja ulkomaisten hallintojärjestelmien tarkastelua. Ahvenanmaan itsehallinnon käsittely ei vastaväittäjän mielestä kuulu tutkimusteemaan, koska se ei perustu HM 51 §:n 2 momentin säännökseen. *De lege ferenda* -näkökohtia nykyisen järjestelmän uudistamiseksi ei voi perustellusti esittää, ellei tunne nykytilaa ja sen epäkohtia. Lisäksi tieto muiden maiden hallintojärjestelmistä on tärkeää.³³

Vastaväittäjän lausunnosta voi huomauttaa, että väittelijä perustelee tutkimuksen kohteena olevan säännöksen luonnetta tavoitenormina empiirisellä kuvauksella lainvalmisteluasiakirjoista, joissa on ollut tavoitteena maakuntaitsehallinnon aikaansaaminen. Edelleen voi huomauttaa, että Ahvenanmaan itsehallintolaki liittyy oleellisesti HM 51.2 §:n (ja PL 121.4 §:n) säännöksiin itsehallintokäsitteen kautta.³⁴

Tiihosen tutkimusote on ongelmakeskeinen ja johtopäätösten teko perustuu empiiriseen aineistoon, joka muodostuu maakuntahallinnon historian ja itsehallinnon aikaansaamiseen tähdänneen lainvalmistelun kuvaamisesta. Tämä paljastaa ristiriidan suomalaisen hallintoperinteen ja liberalistisen itsehallintoajattelun välillä. Tällaista löydöstä ei olisi voitu tehdä pelkästään oikeusdogmaattisen päättelyn avulla. Tutkimusote voisi toistettuna toimia sellaisen lainsäädäntöongelman selvittämisessä, josta on olemassa runsaasti ristiriitaista lainvalmisteluaineistoa. Myös tutkimuksen toistaminen aluehallinnon uudistusten jälkeen toisi esiin uutta tietoa. Tämän tutkimuksen

kannalta on merkillepantavaa, että tekijä ei kuvaile lainvalmistelun lakiehdotusten sisältöä eikä tee ehdotuksia lakitekstiksi.

1.4.9.3 Maakunnan eurooppalaisesta vapaudesta

Erkki Mennolan väitöskirja “Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä” (1990) hyväksyttiin kunnallispolitiikan opinnäytteenä Tampereen yliopistossa vuonna 1990. Tekijä pyrkii tutkimuksellaan antamaan

“perusteita, joilla maakuntien merkitystä ja asemaa vapaassa yhteiskunnassa voidaan arvioida ja erilaisia rakenteita ja malleja verrata keskenään.”³⁵

Maakunnan oikeusaseman arviointiperusteet tekijä rakentaa vapaus- ja maakuntakäsitteiden erittelyllä. Kuvaus vapauden käsitteen sisällöstä perustuu useisiin ajattelijoihin, joista mainitaan erityisesti klassista liberalismia lähtökohtanaan pitävä Friedrich August von Hayek. Maakunta yhteisönä muodostuu sosiomaantieteellisten, poliittisten, hallinnollisten ja oikeudellisten tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena.

Tutkimuskohteena vallitsevan oikeustilan selvittämisessä ovat Länsi-Euroopan valtiot, jotka jaetaan liittovaltioihin, maakuntavaltioihin ja kunnallisvaltioihin. Tätä luokittelua käyttäen tutkimuksessa analysoidaan maakunnat oikeusjärjestyksessä ja niiden hallintotehtävät. Maakunnan poliittinen vapaus ilmenee päätöksenteon kansanvaltaisuudesta, toimialan ja toimivallan määräytymisestä, säädös-, organisointi- ja suunnitteluvallan laajuudesta, taloudellisesta itsenäisyydestä ja ulkopuolisten valtasuhteiden järjestelystä. Hallintotehtävistä tarkastelun kohteena ovat järjestys ja turvallisuus, sosiaaliset palvelut, terveydenhuolto, opetus, kulttuuri, yhdyskuntatekniikka, elinkeinojen edistäminen, ympäristöasiat, suunnittelujärjestelmät, kunnallisasiat ja kansainvälinen toiminta. Maakuntien asemaa koskevista oikeussäännöksistä tarkastelun kohteina ovat valtiosäännöt, yleislait, erityisalojen lainsäädäntö sekä lakeja alemmanasteiset säännökset.

Suosituksukset perustuvat määritelyihin lainsäädännön kehittämisperiaatteisiin ja käytännön rakennetavoitteisiin. Kehittämisperiaatteet ovat joustava aluejako, poliittinen autonomia, spontaani kehitys, rajattu valta, legitimizeetti ja oikeudellinen erillisuus. Rakennetavoitteet ovat prosessiajattelu, pelkistetty lainsäädäntö, maakuntien statootit, sisäinen säädösvalta, vapaaehtoisuus, vastuualueen täsmennys ja rahoitusaseman varmistus. Johtopäätöksenä esitetään, että olisi säädettävä prosessilaki, johon perustuen maakuntien muodostuminen voisi käynnistyä vapaaehtoisesti. Tämän prosessin päälinjat säädettäisiin yleislaille, jonka puitteissa vahvistettaisiin maakuntakohtainen erityissäännöstö. Lähtökohtana on, että maakunnan hallinto olisi ensisijaisesti poliittinen päätöksentekojärjestelmä. Uudistus olisi pantavissa vireille ilman perustuslakimuutoksia.

Tekijä pitää Euroopan neuvoston yleissopimusten lisäksi huomionarvoisina tekemästään oikeusvertailusta Ranskan maakuntien yleistä asemaa, Espanjan maakuntien muodostumisprosessia, Tanskan maakuntien poliittista asemaa ja Englannin itsehallintoyhteisön määrittelemistä kansanvaltaisen edustuselimen vastuualueena.

Tutkimus on tieteidenvälinen ja sen menetelmällisenä kehyksenä on järjestelmääjattelu, joka mahdollistaa sellaisen oikeudellisten ja muiden vaikutustekijöiden keskinäisen suhteen erittelyn, jonka tekemiseen positivismi ei riitä.³⁶

Vastaväittäjä Olavi Borg sijoittaa työn jonnekin oikeus-, valtio- ja hallintotieteiden välimaastoon. Työ tarkastetaan kunnallistieteessä olosuhdetekijöistä johtuen, mutta sopisi myös julkisoikeuden tai valtiotieteellisen tutkimuksen perinteeseen.

Työssään Mennola etsii oikeudellisen säätelyn minimioloja, joiden vallitessa maakunnallinen yhteisö voisi elää itsestään kumpuavassa ”hyvän kehityksen” tilassa. Tällaista ideaa ovat kehitelleet monet teoreetikot. Väittelijän vapauskäsityksessä on aukkoja, joten se jää vain teoreettiseksi kuvitelmaksi. Työn vahvuuksia ovat väittelijän erittäin hyvä perehtyneisyys aiheeseen ja aineiston hyvä hallinta. Vastaväittäjä panee merkille tietyn ”paatoksellisen innostuneisuuden” maakunnan omaehtoiseen kehittymiseen ja vapauteen, ja antaa tunnustusta väittelijän rohkeudelle käydä auktoriteettien esittämien ajatusten kimppuun.³⁷

Toinen vastaväittäjä Aimo Ryynänen tarkastelee tutkimusta oikeustieteellisestä näkökulmasta ja katsoo sen jatkavan poikkitieteellisten väitöskirjojen perinnettä. Tässä erilaisia lähestymistapoja käyttävässä perinteessä kiinnostuksen kohteina on ollut sekä sosiologia, historiantutkimus että yhteiskunta- ja moraalifilosofia. Tällaisessa ongelmakeskeisessä tutkimuksessa kysymyksen oikeudellista puolta ei ole useinkaan vaivatonta viipaloida erilleen muiden alojen tietämyksestä. Tällä perinteellä on vankka kytkentä empiiriseen tietoon. Lisäksi käsiteltävässä tutkimuksessa korostuu kriittisen otteen merkitys.

Vastaväittäjä antaa tunnustusta aiheen valinnasta. Oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena ilmiö, jota ei ole olemassa, on poikkeuksellinen. Kiistanalaiseen, ajankohtaiseen aiheeseen tarttuminen osoittaa tutkijalta edellytettävää rohkeutta ja ennakkoluulottomuutta.

Vastaväittäjä toteaa metodiesittelyn suppeuden ja pitää tutkimustehtävän täsmentämistä puutteellisena todeten kuitenkin, että tästä huolimatta väittelijä on onnistunut suodattamaan aineistostaan oleellisen. Sisällöllisenä puutteena vastaväittäjä mainitsee refleksiivisen oikeuden teorian käsittelyn jättämisen

vain lyhyen viittauksen varaan. Kunnan ja maakunnan oikeudellisen suhteen pohdinta ja eurooppalaisten kehityssuuntien esittely ovat puutteellisia.

Johtopäätöksistä vastaväittäjä kysyy, onko ehdotus erityisestä laista väittelijän omista lähtökohdista lähtevä mielipide vai perustuuko tämä tutkimustuloksena edellä suoritettuun eurooppalaiseen tarkasteluun. Väittelijän näkemys on kuitenkin hyväksyttävissä sen vuoksi, että HM 51 §:n 2 momentin mukainen itsehallinnon laajentamissäännös on jätetty ratkaisematta toteamalla vain, että siitä tulee säätää lailla. Suomen valtiokeskeisessä järjestelmässä HM 51 §:n 2 momentin toteutus voi käynnistyä vain eduskunnasta ja vain vallan uudelleenjaon kautta.

Vastaväittäjä huomauttaa, että väittelijän hahmottamaa mallia ei ole ankkuroitu Suomen nykytilanteeseen ja ajankohtaisiin hankkeisiin, joissa myös pyritään maakuntien aseman vahvistamiseen. Tällainen kytkentä olisi voinut antaa selkeämmän kuvan eurooppalaisen maakunnan ja Suomen nykytilan välisestä etäisyydestä. Voidaan myös kysyä onko kuntien aseman vahvistaminen ja kuntakoon suurentaminen suomalainen vaihtoehto.³⁸

Arviona yleisesti voi todeta, että Mennola on ottanut tutkimustehtäväkseen kokonaisesityksen laatimisen aihepiiristä eurooppalaisesta näkökulmasta. Tekijä katsoo palvelevansa tällä tavalla hallinnon parantamistoimenpiteiden suunnittelua. Teoreettisen tutkimuksen tehtävänä ei hänen mielestään voi olla ”parhaan” hallintomallin laatiminen, koska hallinto kehittyy vain evoluution kautta. Suomalaisesta näkökulmasta tutkimuksen käsitteistä, esitetyn mallin teoriasta ja oikeusvertailun soveltamisesta voi esittää huomautuksia. Maakuntaitsehallinnon toiminnallista olemusta voidaan luonnehtia käsitteillä vapaus, spontaani kehitys ja vapaaehtoisuus, mutta oikeudellisessa suunnittelussa on käytettävä oikeusjärjestyksen käsitteitä. Valtiosääntöoikeudellisesti vapauskäsitteellä määritellään kansalaisten perusoikeuksia. Hallinnon toimielimien toimipiiriä määritellään itsehallintokäsitteellä. Yksittäiset maakunnat eivät voi järjestäytyä ”vapaasti”, vaan maakuntahallinnosta on säädettävä kokonaisena järjestelmänä. Koko maan kattava maakuntajärjestelmä ei voisi toimia niin, että siihen kuuluisi avoimen järjestelmän³⁹ periaatteita noudattavia alueita rinnakkain järjestäytymättömien alueiden kanssa. Valtio on oikeudellisesti periaatteessa suljettu järjestelmä.⁴⁰ Valtion alueellinen, yksiköiden tehtävät ja maantieteelliset rajat määrittävä järjestelmä rakennetaan suljetun järjestelmän puitteissa koko maan kattavasti. Itsehallinnon asteessa voi olla eroja, mutta ne määritellään poikkeuksina yhtenäisesti tehtäviltään ja maantieteellisiltä rajoiltaan säädellystä järjestelmästä. Oikeusvertailusta esimerkkeinä poimitut Ranska, Espanja, Tanska ja Englanti valaisevat tutkimuksen ajatustapaa, mutta suomalaisen yhtenäisvaltion näkökulmasta erilaisissa etnisissä ja kielellisissä olosuhteissa syntynyt Espanjan epäsymmetrinen malli tuntuu kaukaiselta. –

Tutkimusotteen toistettavuuden kannalta tutkimus on filosofisen painotuksensa vuoksi samalla tavalla persoonallinen kuin Halttusen väitöskirja.

1.5 Tutkimusotteen perustelua

Suomalainen oikeustiede tuntee oikeuspoliittisen tutkimuksen omana lajinaan määritelmätasolla. Linnan väitöskirja on esikuva tällaisesta tutkimuksesta. Tiuhosen ja Mennolan väitöskirjat rakentavat alueellista itsehallintoa koskevaa tutkimusperinnettä, jota jatkamaan tämä tutkimus asettuu. Edellä käsitellyistä väitöskirjoista ja vastaväittäjien lausunnoista on löydettävissä täydentäviä näkökohtia.

Tutkimuskohteena on Linnan, Halttusen ja Mennolan tutkimuksissa sääntelymallin laatiminen, joskin kahden viimeksi mainitun osalta mallin osuus ei ole keskeinen. Linna tähtää ulosottolain yhtä lukua koskevien uudistusehdotusten tuottamiseen ajankohtana, jolloin valmistelu lain uudistamiseksi oli käynnissä. Epäkohtia etsitään analysoimalla oikeustapauksia. Halttusen malli ja taloudellis-sosiologinen empiirinen aineisto havainnollistavat hänen tutkimuksensa teoriaa. Mennolan malli perustuu filosofiseen pohjustukseen, oikeusvertailuun ja järjestelmäajatteluun. Tämän tutkimuksen kirjoittaja on Linnan kanssa samanlaisessa asemassa siten, että sisäasiainministeriössä on samanaikaisesti ollut käynnissä lainvalmistelu, millainen tilanne Linnan mukaan puoltaa oikeuspoliittista tutkimusta. Erona Linnan tutkimukseen on, että aineistona ei käytetä oikeustapauksia. Halttusen ja Mennolan tutkimuksiin verrattuna erona on käytännöllisempi toteutustapa. Tutkimuksen tavoitteena ei ole Halttusen tapaan teorian muotoileminen dogmaattista tietä eikä Mennolan tapaan eurooppalaisen ajattelutavan yleisluontoinen tunnetuksi tekeminen. Tutkimus osoittaa miten tietty suomalainen julkisoikeudellinen sääntelyongelma olisi mahdollista ratkaista.

Siltalan mukaan lainsäädäntöteoreettisen tutkimuksen tiedonintressi väistää lainopillisen, tulkintoihin ja systematisointiin tähtäävän tiedonintressin.⁴¹ Tästä tutkimuksesta voi nähdä mitä väistäminen voisi tarkoittaa. Oikeuspoliittisen tutkimuksen erottaminen omaksi, lainopista eroavaksi lajikseen edellyttää tulevan lain tutkimuksen ontologis-epistemologisen probleeman tiedostamista. Tulevasta laista esimerkiksi vuonna 2012 ei voi saada tietoa havaintoja tekemällä. Tutkimus ei voi tuottaa empiirisillä havainnoilla argumentoitua kuvausta tulevan ajan oikeustilasta. On tyydyttävä mahdollisen kuvaamiseen. Tiedonintressi ei ole analyttinen vaan synteettinen. Analyttisesti suuntautunut tutkija etsii tulkitsemalla lakitekstiä sille merkityksiä. Synteettisesti suuntautunut tutkija asettaa lähtökohdakseen arvot ja tavoitteet ja muotoilee niiden toteuttamisen lakitekstiksi. Systematisointi analyttisessä tutkimuksessa tarkoittaa lakitekstien tarkastelua niiden muodostaman

kokonaisuuden näkökulmasta. Synteettisessä tutkimuksessa sääntelymallin tulee olla systemaattinen. Systemaattisuus tässä tutkimuksessa merkitsee ensinnäkin sitä, että perustuslain säännökset ja lakitasoinen hahmotelma muodostavat kokonaisuuden, toiseksi sitä, että lakihahmotelma on sisäisesti systemaattinen, ja kolmanneksi sitä, että mallin systematiikka on sopusoinnussa oikeusjärjestyksen kanssa. Aineiston käsittely on analyttistä, mutta suositusten esittäminen normatiivista. Analyttisyys ei ole itseisarvo, vaan palvelee hypoteesien muodostamista ja koettelua. Malli esitetään *lakiteksteinä*, minkä vuoksi *säännöstekstit* ovat oleellista aineistoa.⁴² Ne antavat tukea analogioita etsivälle tai torjuvalle pohdinnalle ja auttavat tiiviin lainkirjoitustyylin omaksumisessa.

Lakitekstejä laativa tutkija samaistuu lainvalmistelijaan. Tieteellisessä katsannossa keskeiseksi kysymykseksi nousee tällöin tutkijan tieteenteoria, erityisesti metodi. Ajattelutavalla on yhtymäkohtia tulevaisuudentutkimuksen kanssa. Lähtökohtana on väitteiden tai kysymysten muotoon hahmotettu kuvitelma tulevaisuudesta, jota työestetään erilaisin menetelmin. Analogioiden avulla muotoillut lakiehdotukset ovat tällaisia väitteitä. Tutkimusselostuksen tehtävänä on kuvata millaisen tietoa-aineksen ja ajattelutavan pohjalta ja miten lakiehdotukset on laadittu ja miten niitä on koeteltu.⁴³

1.5.1 Wróblewskin näkökulma

Edellä selostetut kaksi Wróblewskin teosta antavat tutkimukselle teoreettista pohjaa erityisenä oikeuspoliittisena tutkimuksena. Malleista ovat tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia perinteinen (oikeus)positivistinen malli ja yhdentävä malli. Oikeustieteellisen tutkimuksen valtavirta seuraa edellisen mallin ajatuskulkua. Lakia tutkitaan omalajisena tieteenalana eristyksissä yhteiskunnasta ja muista tieteistä. Lakia analysoidaan, systematisoidaan ja tulkitaan logiikan ja semantiikan keinoin. Oikeusteoreetikon näkökulmasta tällaisen tutkimuksen filosofinen ja metodologinen taso on matala. Toisaalta tällainen tutkimus palvelee lain soveltajien koulutusta ja arkityötä. Yhdentävä malli käsittelee niitä tieteenteoreettisia ongelmia, jotka nousevat esiin oikeuspoliittisessa tutkimuksessa. Laki itsessään ei voi tuottaa omaa tulevaisuuttaan. Ontologinen ongelma on, että tulevaa asiantilaa ei ole vielä olemassa. Tästä seuraa se epistemologinen ongelma, että tutkimuskohteesta ei voi saada tietoa havaintoja tekemällä. Jos tutkimusta kuitenkin halutaan tehdä, on ratkaistava metodologinen ongelma. Koska tulevaisuuden vaihtoehtoja on useita, tarvitaan valintojen tekemiseen suuntaa-antavia arvoja, eli on ratkaistava aksiologinen ongelma. Lain sisäiset arvot eivät kuitenkaan riitä, minkä vuoksi tutkimusta on tehtävä yhteiskunnallisesta näkökulmasta ja monitasoisesti

Tiihosen ja Mennolan väitöskirjat kuuluvat luokittelussa yhdentävään malliin. Tiihonen etsii tavallaan lainsäätäjän historiallista tahtoa perinteisen positivistisen mallin tapaan, mutta hän ei analysoi eikä systematisoi voimassaolevaa lakia. Lainsäätäjän historiallinen tahto on hajallaan erilaisina poliittisina pyrkimyksinä. Tiihosen tutkimusote on yhteiskunnallinen ja monitasoinen. Hän käyttää hallintohistoriallista tutkimustekniikkaa. Mennola laajentaa tutkimusaluetta poliittiseen filosofiaan ja kansainväliseen vertailuun. Tutkimusote on ideologisesti sävyttynyt. Mennola astuu Tiihosesta askeleen pidemmälle maakuntauudistuksen mallillaan. Myös Mennolan tutkimusote on yhteiskunnallinen ja monitasoinen. Wróblewskin oikeustieteen malleja käsittelevä essee ei ilmestymisajankohdan vuoksi ole voinut olla Tiihosen ja Mennolan käytettävissä. He ovat siis itsenäisesti luoneet yhdentävän mallin mukaista tutkimusta, mikä vahvistaa tämän mallin painoarvoa. Heidän aloittamaansa yhdentävän mallin perinnettä on ollut helppo jatkaa tässä tutkimuksessa Wróblewskiin tukeutuen.

Wróblewskin lain säätämisen teoriaa koskeva teos ei ole metodiopas, vaan korkealla käsitteellisellä tasolla olevaa pohdiskelua lainsäätäjän näkökulmasta. Selostus siitä on mukana vahvistamassa periaatteellisesti näkemystä, jonka mukaan tutkimuksena voi tehdä lainvalmistelun simulointia. Lain koettelu koskeva jakso on sovellettavissa tutkimukseen. Tämä tutkimus on Wróblewskin ehdottama ajatuskoe, joka pyrkii ottamaan huomioon tulevaan lakiin vaikuttavat tekijät järjelyn avulla. Toisena koettelutapana on kokemusten kerääminen kokeilulain avulla. Tähän tutkimukseen sovellettuna se merkitsisi Kainuun hallintokokeilun tutkimusta empiirisin menetelmin. Tällainen koettelu on tämän tutkimuksen mahdollisuuksien ulkopuolella. Samaa on sanottava kolmannesta ehdotuksesta eli kokemusten keräämisestä jälkikäteen. Neljäs ehdotus on teoreettisesti mielenkiintoinen. Lakiin vaikuttavista tekijöistä muodostetaan rakennelma, jossa liikkumavara on pienin. Alueellisen itsehallinnon järjestämiseksi on olemassa lukuisia, poliittisesti eri tavalla arvotettuja tapoja, minkä vuoksi pienimmän liikkumavaran tilan löytäminen on vaikeaa. Wróblewskin käytännön ohjeista on niukka lakiteksti tämän tutkimuksen kannalta tärkeä, koska lakitekstin tulee tutkimuksen sanoman välittämiseksi käsittää vain välttämättömät ainekset. Vaatimus soveltavien lakien samanaikaisesta esittämisestä ei sen sijaan ole oleellinen. Ohjeet voivat palvella myös muistilistana tämän tutkimuksen lakitekstien arvioinnissa.

1.6 Tutkimuksen muotoutuminen

Tutkimuksen lähtökohtina olivat lisensiaatintutkimuksessa kehitelty yhteiskunnallisen ohjauksen viestinnällisten ja organisatoristen suhteiden teoria sekä havainto maakunnan aseman epämääräisyydestä. Tutkimusaiheeksi

määriteltiin alueellinen itsehallinto, ja tehtäväksi jatkotutkimuksen tekeminen Tiihosen ja Mennolan väitöskirjoille. Tavoitteeksi tuli vastauksen esittäminen kysymykseen miten alueellinen itsehallinto pitäisi järjestää. Ajatus vastauksen antamisesta lakitekstinä syntyi kiireessä keksittynä keinona selviytyä jaksossa 1.3 kuvatusta seminaarikeskustelusta 1.11.2000. Lakiteksti toimi keskustelun herättäjänä, mutta sen sisältämä ajatus hylättiin.

Syntyneen ongelman ratkaisemiseksi järjestettiin kunnallistieteiden laitoksella seminaari 19.1.2001 opponenttina dosentti Mennola. Hän sivuutti tutkimussuunnitelman teorian ja metodin toteamalla, että keskustelu substanssikysymyksistä on ennen aikaista, ja että itse muotoillulla ja tulkitulla perustuslakipykälällä voi joutua vaikeuksiin. Hän piti luennon väitöskirjan tekemisestä. Hän edellytti mm. riittävä lukeneisuutta ja ehdotti tutkimuksen rakentamista Popperia seuraten siten, että johtopäätös olisi verifioitavissa ja falsifioitavissa.

Seminaarista syntyi johtopäätös, että palautetta on hankittava muilla keinoin kuin opillisin keskusteluin. Tutkimuksen kuluessa muodostui samantapainen – tosin keinotekoinen – paneeli, jollaisia käytetään tulevaisuudentutkimuksessa (jakso 1.4.3 ja luku 9). Menetelmä on toiminut hyvin, sillä arkityössään aluelainsäädännön kanssa tekemisissä olevat henkilöt ovat kiinnostuneita siitä, että aiheesta on tekeillä väitöskirja.

Tutkimustyö jatkui kronologian valmistamisella aluehallinnon lainsäädännön muutoksista, valtiosääntöoikeudellisen aineiston keräämisellä, kirjallisuustutkimuksilla ja haastatteluilla. Tämän aineiston perusteella syntyi vuoden 2002 alussa ajatus, että uudelleen muotoillun perustuslakipykälän lisäksi tarvitaan hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta. Tiihosen luetteloimasta aineistosta oli löytynyt komiteanmietintöjä, jotka käsittivät tällaisia ehdotuksia. Lakitekstien laatimisen metodiksi löytyi analogioiden käyttö.

Ohjaaja päätti käsikirjoituksen "KANSANVALTA VAI VIRKAVALTA ALUETASOLLA? Kansalaisten itsehallinnosta kansanvaltaiseen monitaso-ohjaukseen: tutkimus perustuslain 121.4 §:n toteutusmahdollisuuksista" lähettämisestä esitarkastajille elokuussa vuonna 2003. Heidän näkemyksensä oli periaatteessa myönteinen, mutta he luettelivat työssä puutteita. Johtopäätöksenä oli, että he eivät tekstistä päässeet selvilleen tutkimuksen liittymisestä Tiihosen-Mennolan perinteeseen, sen ontologis-epistemologisista reunaehdoista, teoriasta, eivätkä sen metodista. Teksti oli näiltä osin kirjoitettava uudelleen korostaen sitä, että kysymyksessä on *de lege ferenda* - tutkimus. Nimeksi tuli "ALUEELLISESTA ITSEHALLINNOSTA. Tutkimus

sääntelyn kehittämismahdollisuuksista *de lege ferenda* kansanvallan näkökulmasta". Tueksi löytyi Wróblewskin teoksia. Kronologia aluehallinnon lainsäädännön muutoksista korvautui tiivistelmällä.

Professori Seppo Laakso tarkasti käsikirjoituksen vuoden 2006 alussa ehdottaen mallin rakentamiseen perustuvaa jäsentelyä. Uudessa tarkastuksessa supistui valtiosääntöoikeudellinen osio itsehallinnon käsittelyyn perustuslaissa. Hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta hioutui Kainuun maakuntajohtajan antaman lausunnon perusteella. Viimeisenä vaiheena oli Wróblewski-osioiden uudelleen kirjoittaminen.

Esikuvaa tutkimukselle, jossa tehtäväksi olisi asetettu organisaatiolakimallin suunnittelu, ei ole löytynyt. Ei ole myöskään löytynyt tutkimusta, jossa tehtävänä olisi ollut perustuslaki- ja lakitason yhdistäminen malliksi.⁴⁴

VIITTEET 1 LUKUUN

1 HE 1/1998 vp, s. 176.

2 HE 198/2002 vp, s. 44.

3 1. puhuja:

“Onko itsehallinto ja kansanvalta sama asia? Eivät ole. Meillä voi hyvin olla itsehallintoa ilman kansanvaltaa, mutta kansanvaltaa meillä ei voi olla ilman itsehallintoa...”

Onko aluekysymyksiä? ...pärvätäänkö noin yleensä maailmassa ilman että meillä olisi useampiportainen hallinto... täytyy olla hyvin pieni maa ennen kuin se ei ole eriytetty kolmelle tasolle. Suomenkin ratkaisu itse asiassa on juuri tätä eriyttämistä...

Miten tästä pitäisi säädellä? Ei ainakaan sillä tavalla kuin tässä ehdotettiin. Että eduskunta säätäisi lain ja sitten kysyisi lupaa tältä alueelta, jolle se säädetään, että saammeko säätää tällaisen... Sellainen olisi vain tie anarkiaan eikä itsehallintoon tai hallintoon lainkaan...”

3. puhuja:

“Juristeja ei pitäisi laskea näitä aluehallintokysymyksiä ratkaisemaan.”

1. puhuja:

“Sitä merkittävämpi olikin tämä Aho-hallituksen veto kun ne saivat nämä maakunnalliset liitot. Näkisin mielelläni että niissä on se alkujuuva kun vähitellen valtio ymmärtää että panna sinne nämä TE-keskukset maakunnallisten liittojen alle.”

Seminaari 1.11.2000.

4 Siltala 2003, s. 103–158.

5 Metsämuuronen 2005, s. 212–216.

6 Vrt.: “... jag utgår från en traditionell liberal uppfattning...” Nergelius 1996, s. 26.

7 Siltala 2003, s. 151, 158.

8 Hermeneuttisen ja positivistisen tutkimusotteen eroista: Helenius 1990, taulukko s. 211.

– Hermeneuttisen tutkimusotteen arvostelusta ks. esim. Granlund 2000, s. 224, viite 17. Puolustus: Helenius 1990, s. 370–371.

– Hermeneutiikasta oikeustieteessä:

“Hermeneutiikan käyttämä tutkimusmetodi on “ymmärtäminen”.

Ymmärtäminen edellyttää, että tarkastelemme tutkimuskohdettamme sisältä päin, sen omista lähtökohdista. Ymmärtäminen ei tavoittele yleistyksiä tai abstraktioita, vaan se on nähtävä konkretisoivana metodina. Oikeustieteessä tämä tarkoittaa sitä, että oikeusnormien ja asiantilojen väliset suhteet ovat tutkimuksen keskiössä. Päämääränä on normin ja asiantilan asteittainen lähentäminen ymmärtämisprosessin eri konkretisoivien vaiheiden kautta. Normatiivinen taso ohjaa kuvaamme siitä, mitä on pidettävä tärkeänä taktisella tasolla: taktisen tason yksityiskohdat, joita analysoimme, konkretisoituvat ja muuttavat vähitellen kuvaamme normatiivisesta tasosta. Normit ja tosiasiat ovat vuorovaikutussuhteessa. Tästä syystä emme voi tehdä jyrkkää erottelua olemisen ja pitämisen välillä.

Olemisen ja pitämisen erottelu on hermeneutiikan mukaan keinotekoinen jo siitä syystä, että esiymmärrys aina edeltää ymmärtämistä.” Eriksson, L.D. 1997b, p. 510. Ks. Aarnio 1989, s. 138–143; Husa 1995, s. 235–248; sama 1997b, s. 11–13.

– “Oikeustieteen osalta on... huomautettava: ... sen paremmin luontaisoikeus kuin lakipositivismikaan eivät ole *positivistisia* lähestymistapoja comtelaisessa mielessä. Kumpikin lähtee päinvastoin siitä, että on mahdollista saada myös ei-empiirisiin keinoin tietoa oikeustodellisuudesta... oikeudellisessa ajattelussa tunnettava *lakipositivismi* on tarkoin pidettävä erossa *filosofisesta positivismista*.” Aarnio 1975, s. 33, 23–24.

- “Käsittääkseni tyypillisesti positivistinen asenne on juuri staattinen: emme voi tietää mitä huomenna pidetään totena; emme välitä siitä, mitä ennen on pidetty totena; lähtekäämme siitä, mitä tiedämme tässä ja nyt.” Klami 1979, s. 14–15.

– “Tunnus “Gesetz ist Gesetz” on lakipositivismille tyypillinen. Ja suomalaiselle oikeustieteelle on ollut varsin ominaista se, että tavoitteita koskeva keskustelu on eri perustein pyritty torjumaan.” Sama, s. 48.

9 Metsämuuronen 2005, s. 255–312.

10 Makkonen 1998, s. 13.

- ”Emansipatorinen historianintressi. Yleensä käsitykseni mukaan oikeushistoriallinen johdanto on erittäin arvokas osa juridista tutkimusta. Edellytyksenä on luonnollisesti, että tutkija onnistuu solmimaan yhteen menneisyyden ja nykyisyyden välillä vallitsevat siteet ja näkemään yhtäältä historiallisen kehityksen ja nykyisyyden välisen suhteen jatkumona ja toisaalta myös valottamaan kehitystä nykyisestä oikeustilasta eteenpäin, *de lege ferenda* -suuntaan yhteiskunta-analyysin perusteella. Onhan selvää, että tietyllä hetkellä voimassaoleva oikeus on vain tietyn historiallisen jatkumon osa.” Klami 1980, s. 75–79.

11 Niemivuo 1997a, p. 254–255. Ks. myös Laakso 1990, s. 54. – Vrt. Rasinmäki 1997, s. 92–93, Myllymäki 2000, s. 279.

– Teubner jatkaa keskustelua teoksellaan “Law as an autopoietic system” (1993). Kokoavana käsitteenä on “autopoiesis”. Laki on itseään uudistava autopoieettinen järjestelmä, jossa doktriinit, normit, menettelyt, toimet ja säännökset ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Autopoieettinen organisaatio on verkostomaisesti järjestynyt toimija, joka tuottaa toimintatapansa itseriittoisesti ja kehämäisesti sopeutuen ympäristöolosuhteisiin parhaan kykynsä mukaan. Tämä itsellisyys mahdollistaa organisaation sisäisen tasapainon säilymisen. Organisaatio ei ole sillä tavalla ympäristönsä tuote kuin avoimen järjestelmän teoriassa. Uusliberalistiseen käsitteistöön nojaava refleksiivinen oikeus tarkoittaa sääntelyn purkamista ja pluralistista itsesääntelyä. Refleksiivisyys laissa tarkoittaa sekä empiiristä analyysiä että normatiivista punnintaa. Refleksiivisen lainsäädännön kehittämiseen soveltuu parhaiten uskorporatistinen oppisuunta. Teoksen lopussa on keskustelua ajankohtaisista corporate governance -ilmiöistä. Siltala 1995, s. 331; Teubner 1993, esilehti, s. 15, 22, 33, 37, 68, 97.

12 Siltala 2001, s. 12.

– “*Oikeuspoliittisen tutkimuksen* keskeinen tehtävä liittyy läheisesti lainvalmisteluun tai lain säätämiseen. Ydinkysymykset koskevat sitä, miten lainsäädännön tavoitteet pitäisi asettaa ja mitä keinoja tulisi valita näihin tavoitteisiin pääsemiseksi [viitteet Aarnio 1978, Taxell 1975, Linna 1987]. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tiedonintressi eroaa muusta oikeudellisesta tutkimuksesta ehkä selvimmin aika-akselinsa suhteen. Tiedonintressi liittyy läheisesti yhteiskunnalliseen suunnitteluun: se suuntautuu tulevaisuuteen. Tutkimuksen menetelmät vaihtelevat suurestikin, riippuen siitä mistä

lähestymistavan osa-alueesta on kysymys. Usein joudutaan turvautumaan oikeusdogmaattiseen, oikeushistorialliseen, oikeussosiologiseen ja myös oikeusvertailevaan tutkimusotteeseen ja näiden metodivalintoihin. Empiirisellä tiedolla on myös keskeinen sija.“ Kultalahti 1990, s. 100–101.

- “Tutkimus ja erityinen asiantuntemus voivat auttaa lainlaatijaa harkitsemaan erityisesti sitä, *mikä on mahdollista erityyppisillä sääntelystrategioilla ja sääntelykeinoilla*. Ne voivat antaa analyyttisiä välineitä, tietopuolista tukea ja kriittisiä näkökohtia tähän harkintaan, mutta eivät astua päättäjän paikalle (näin myös Lindblom 1990, 270–276).” Tala 2001, s. 214.

– “Myös sellaisia tutkimuksia, joissa arvioidaan tavanomaisesta poikkeavien oikeuspoliittisten menettelytapojen mahdollisuuksia, vaikkapa vain teoreettisina kysymyksinä, voi nimittää oikeuspoliittisiksi tutkimuksiksi... Vaikka päätöksenteon pohjaksi on vaadittu tieteellistä tietoa, sitä käytetään selektiivisesti. Osmo Lampinen on tutkimustensa perusteella todennut, että yhteiskuntatieteellinen tutkimus vaikuttaa (oikeuspoliittisiin) päätöksiin vain niiltä osin, kuin sen tulokset ovat yhdensuuntaisia päätöksentekijän aiemman harkinnan ja toiminnan kanssa. Tutkimukset, jotka ovat tämän vastaisia (ideologisesti vieraita, intuition vastaisia) jäävät hyödyntämättä. Uusilla tarkastelutavoilla on mahdollisuus tulla hyväksytyiksi vasta silloin, kun totut ratkaisumallit ovat menettäneet tehonsa.” Laitinen, A. 1997, p. 796, 797.

– "Rechtspolitik ist die Verwendung des Rechtes als ein Mittel zur Erreichung angenommener Ziele." Wróblewski 1984, s. 7.

– Hellner keskustelee de lege ferenda -tutkimuksesta tarkastelemalla kahta lakiesitystä vapaan ja sidotun argumentaation näkökulmasta. Hellner 1975. – Sidottu tulkinta tarkoittaa tulkinnan sitomista lainsäätäjän ilmaisemaan tahtoon. Vapaa tulkinta lähtee siitä, että lainsäätäjällä ei ole tuntenut kaikkia tulevia soveltamistilanteita, joten tulkitsija joutuu muodostamaan uusissa tilanteissa toimivaa 'lainsäätäjän tahtoa'. Makkonen 1998, s. 27–28.

13 Ks. esim. kuntalaki 365/1995; Mäenpää 2000, s. 111–116; Ahvenanmaan itsehallintolaki; Satakuntaliitto-kuntayhtymä perussopimus 1999.

14 Siltala 2003, s. 554.

15 Jerzy Wróblewski (1926–1990) oli tuottelias ja kansainvälisesti arvostettu oikeusteoreetikko. Hän toimi mm. Łódźin yliopiston oikeus- ja hallintotieteellisen tiedekunnan dekaanina ja yliopiston rehtorina, oikeustieteellisten aikakauskirjojen toimittajana, Puolan akatemian jäsenenä ja ministerinä. Hän oli Suomen Akatemian ulkomaalaisjäsen ja Turun yliopiston kunniatohtori ja toimi puheenjohtajana Helsingissä vuonna 1983 pidetyssä, kansainvälisessä oikeus- ja sosiaalifilosofien 11. maailmankongressissa, sekä oli kongressijulkaisun toimittaja. Aarnio ja Siltala ylistävät häntä etevänä teoreetikkona. Siltala luonnehtii postuumisti toimitetun “The Judicial Application of Law” -teoksen (1992) arvostelussaan Wróblewskia analyyttisen oikeusteorian taitajana. Hänen tyyliinsä on ankaran loogista ja ilmaisu niukkaa. Tulkintateoriaa käsitellessään hän sivuuttaa hermeneutiikkaan viittaavat vaihtoehdot. Monet Wróblewskin kehittelyt on hyväksytty oikeusteorian yleiseen käsitteistöön, mutta heikkoutena on rajoittuminen analyyttiseen oikeusteoriaan. Tulkintamallin ongelmaksi jää suhde Teubnerin ideaan reflektiivisistä ja autopoieettisesta oikeudesta. Wróblewski 1983, Siltala 1995, Who’s Who in the Socialist Countries of Europe 1989, Kangas 1998.- Teubner tarkastelee lain ja

organisaatioiden itsellisyyttä ja ajankohtaisia ilmiöitä rakentaen teoriansa oikeustieteen, filosofian, sosiologian ja järjestelmäteorian yhdistämiselle. Wróblewski pitäytyy oikeuden näkökulmassa suositellen monitieteisyyttä ja tutkijaryhmiä.

16 Selostus perustuu kirjoittajan alkuperäistekstistä laatimaan suomennokseen. – Oikeuspoliittisen tutkimuksen metodologiaa koskevan kirjallisuuden vähäisyydestä kertoo se, että lähdeluettelossa on ainoastaan tekijän aikaisempia julkaisuja. Tekstissä ei ole viitteitä.

17 Kehittely on esitetty formaalin logiikan kielellä. Tässä on esitetty vain suppea yleiskatsaus.

18 Selostus perustuu kirjoittajan alkuperäistekstin osasta "Part IV. Substantive Models of Legal Sciences", s. 87-112 laatimaan suomennokseen.

19 "The hard core of the legal sciences consists of elaboration of the conceptual apparatus of the law in force, its systematization, and its application and interpretation. This is a traditionally shaped scope of legal dogmatics which, in spite of contemporary criticisms, is still often thought of as the *pars pro toto* of the legal sciences. The penumbra, for which contemporary legal theory frequently calls for, englobe the problems of the functioning of law, legal policy problems, and the most controversial issues of an extra-systemic evaluation of law. A separate place is ascribed to the philosophical and methodological problems of the legal sciences dealt with in the legal theory." Wróblewski 1989, s. 14.

20 Sama, s. 16.

21 Sama, s. 35.

22 Wróblewski 1984 ja 1992 ottavat myös kantaa oikeuspoliittiseen *de lege ferenda* – näkökulmaan oikeustieteen välttämättömänä osana:

- "Die Rechtswissenschaft ist nicht nur durch die Annahme einer bestimmten Rechtsdefinition charakterisiert worden, sondern auch durch den mit ihr verbundenen Kreis von Problemen, die in ihrem Rahmen ausgedrückt werden können. Von diesem Standpunkt aus ist das Verhältnis der Rechtswissenschaft zu den Problemen *de lege ferenda* bedeutsam, und zwar, ob sie sich mit den Fragen der Rechtsbildung beschäftigen. Das traditionelle Modell der Rechtswissenschaft hat den Bereich der Rechtsuntersuchung auf Fragen *de lege lata* begrenzt: Nur das geltende Recht und seine Theorie bildeten das rechtswissenschaftliche (juristische) Objekt der Reflexion." Wróblewski 1984, s. 5-6.

- "As a normative model, the rational application model has a narrow and a wide version. In the narrow version, the model calls for a rational application of the *lex lata*; in the wider version it also formulates certain postulates *de lege ferenda*, dealing with the legal regulation of the application of law thus it postulates changes in the legalistic model too." Sama 1992, s. 28.

23 Viidennessä osassa tekijä käsittelee oikeustieteellistä koulutusta. Nykyajan oikeustieteiden yhdentävän mallin mukaista on, että opetusohjelmaan sisältyy perinteisten oikeustieteiden lisäksi filosofian, metodologian ja muiden oikeustieteiden ulkopuolisten tieteiden opetusta. (Sama, s. 120)

24 Linna 1987.

- Vastaväittäjä Erkki Havansi huomauttaa, että suositukset olisi voitu pukea lakitekstien muotoon. Esikuvina hän mainitsee kaksi rikosoikeudellista väitöskirjaa tekijöinä Olavi Heinonen (1966) ja Tapio Lappi-Seppälä (1987). Yleensä

oikeustutkijat tutkivat oikeusnykyisyyttä tai oikeushistoriaa, sen sijaan oikeustulevaisuudesta ei ole aikaisemmin tehty yhtään väitöskirjaa tai monografiaa Suomessa eikä vastaväittäjän havaintojen mukaan muissakaan pohjoismaissa. Havansi 1988.

25 Halttunen 1993.

- Vastaväittäjä Aulis Aarnio huomauttaa, että empirialla ei voi ratkaista pitämisen ongelmaa. Väittelijä edustaa tavallaan unelmaa täsmällisestä lainsäädännöstä: semanttinen avoimuus olisi eliminoitu itse säännöksistä. Vastaväittäjä toteaa olevansa tästä eri mieltä. Valtaosa säännöksistä tulee olemaan ei-täsmällisessä (ei-matemaattisessa) muodossa. Näin ollen ongelmana on miten järjestelmä takaa semanttisen informaation täydentymisen lainkäyttöprosessissa. Tämän vuoksi argumentaatioteoria on noussut merkittäväksi. Aarnio 1994.

- Toinen vastaväittäjä Matti Mikkola toteaa, että väittelijän usko ”arvottomaan” oikeustieteeseen johtaa metodisesti rajoittumaan oikeuden sisäiseen näkökulmaan. Tällainen teoria ilman oikeudenmukaisuutta hylkii yhteiskunnallista todellisuutta ja ihmisten tarpeita, aatteita ja lainkäytön yhteiskunnallisia vaikutuksia. Mikkola 1994.

26 Pystynen 1993, s. 211–223.

– Samaan aikaan kun Pystynen piti luentonsa, nähtiin käytännön tasolla mikä on kehityksen suunta ja myös varoiteltiin tutkijoita: ”Maakuntahallinnosta on sen puoltajien ja vastustajien taholta esitetty näkemyksiä, jotka perustuvat enemmän mielikuviin ja uskomuksiin. Käytännön elämä vääjäämättä tulee johtamaan kuntien maakunnallisen ja seudullisen yhteistyön tiivistymiseen sekä palvelutuotannossa että aluekehityksessä. Sitä ei voi valtareviirien vartioinnilla, puoluepolitiikalla tai tiedeteorioilla estää.” Turunen 1993, s. 136.

27 Hoikka 2000, s. 107–126, lainaukset s. 125–126.

28 Rynänen 2003b, s. 4.

29 Nousiainen 1998, s. 309.

30 Tiuhonen 1987, s. 21.

31 ”A. Miten ja missä vaiheessa itsehallinto tuli osaksi Suomen hallintojärjestelmää ja mikä on ollut sen suhde muuhun hallintoon?

– Miten ja millä perusteilla itsehallinto tuli lainsäädäntöön?

– Mitä sisältyy HM 51.2 §:n kansalaisten itsehallintoon?

– Mikä on HM 51² §:n juridinen, poliittinen sekä valtio- ja oikeusteoreettinen tausta?

B. Missä määrin väliportaanhallinnon järjestämisessä on ollut kysymys julkisen vallan kahden organisaatiomuodon, valtiovallan ja itsehallinnon yhteensovittamisen vaikeudesta?

– Miten on pyritty yhteensovittamaan HM 51 §:ssä esitetyt hallinnon organisoinnin päälinjat, valtionhallinto ja kansalaisten itsehallinto?

– Missä määrin vakiintuneeseen, pääosin valtionhallintoon perustuvaan väliportaanhallintoon (lääninhallinto, piirihallinto) on pyritty tekemään ratkaisevia muutoksia kohti kansalaisten itsehallintoa ja miksi ne ovat epäonnistuneet?

C. Millä ehdoilla ja edellytyksillä väliportaanhallintouudistuksessa päästään HM 51² §:n mukaiseen kansalaisten itsehallintoon ja missä määrin esitetyt väliportaanhallintomallit täyttävät nämä ehdot?

– Mitä perustunusmerkkejä HM 51² §:n itsehallinnolle on asetettava?

- Miten HM:n säätämisen jälkeen esitetyt väliportaanhallintomallit täyttävät itsehallinnon perustunnusmerkit?
- Onko HM 51² §:n mukaisen kansalaisten itsehallinnon sijaan väliportaanhallintoon luotu sellaisia hallintoratkaisuja, ettei enää voida toteuttaa HM:n alkuperäistä tarkoitusta?
- Mitkä yhteiskunnallis-poliittiset tekijät vaikuttavat keskeisesti HM 51² §:n mukaisiin itsehallinnon toteuttamistarpeisiin ja -mahdollisuuksiin 1980-luvulla.” Tiuhonen 1986a, s. 5–12.

32 Sama 1986a.

- Keskitetyn ja hajautetun vallan välistä jännitettä on joissakin maissa lievennetty liittovaltio- ja itsehallintojärjestelyin. Suomessa siirtyminen ministeriöhallintoon lisää tarvetta alue- ja itsehallintojärjestelyihin. Tutkimusongelmaksi muodostuu, että hallitusmuodossa on tällaisia järjestelyjä tarkoittava normi, jota ei ole toteutettu.

“Voidaanko siis julkisoikeuden väitöskirja tehdä oikeudellisesta ilmiöstä, jota ei ole Suomessa olemassakaan? ...

Oikeustiede on perinteisesti vierastanut tavoitteellisten oikeusilmiöiden tarkastelua. Korkeintaan on tutkimuksen loppuun otettavassa ns. *de lege ferenda* -jaksossa esitetty tällaista tarkastelua ja ns. tulkintasuosituksia tulevaisuutta varten. Itse tutkimus on haluttu korottaa “puhtaan tieteen” ja oikeuskäsitteiden sfääriin, jossa “likainen politiikka” ei ole lainkaan mukana. Tällaista rajausta ei voida tehdä, kun tutkimuksen kohteena on HM 51² §:n tavoitenormi kansalaisten itsehallinnon laajentamisesta.

Lähestymistavan valinnassa oli toisaalta pelkona, että oikeustieteessä edelleen vallitseva oikeusdogmaattinen ote tällaisesta poliittisesta ongelmasta ei johtaisi teknistä käsitelmäärittelyä pidemmälle. Toisaalta oli ilmeistä, ettei myöskään uusiin yhteiskuntatieteen empiirisiin mittaamenetelmiin tai korkean teoreettisiin spekulatioihin tukeutuva lähestymistapa toimisi.”

Lähestymistavan ongelma on ratkaistu siten, että tutkittavaa ilmiötä tarkastellaan kuuten tietokerroksena, tai keskustelutasona, joista yksi on oikeustieteellisen tutkimuksen tiedon kerros.

“Ensinnäkin oikeustieteessä tulee tutkia olemassa olevien oikeusilmiöiden lisäksi myös sellaista, mitä ei ole olemassa... Toisekseen oikeustieteen tutkija voi rakentaa tutkimuksensa tavoitenormin tulkintaan, tulkintasuosituksen tekemiseen siitä – eikä tulkintasuosituksen tarvitse lähteä olemassa olevasta vaan ihanteellisesta maailmasta.” Tiuhonen, *Lectio praecursoria* 1986b, s. 346, 347 (lainaukset), 348, 350 (lainaus).

– “... tutkimusaiheeni, HM 51,2 § maakuntaitsehallinnosta, oli ainoa vuoden 1918 [po. 1919] HM:n pykälä, jota ei ollut koskaan toteutettu, ei koskaan oikeastaan edes tutkittu, saati sitten lainopillisissa oppikirjoissa tulkittu. Ottaen huomioon, kuinka puhkikaluttuja niin tieteen kuin politiikan foorumeilla muut valtiosäännön pykälät olivat, tunsin älyllistä uteliaisuutta niin huonoa tai epärealistista demokratian ilmentymää kohtaan, että se voitiin koko itsenäisyyden ajan negligoida ilman perusteluja. Aiheen kiinnostavuus sen kuin lisääntyi, kun professorini kehotti siitä hetimiten luopumaan, koska ei sellaista voi tutkia, jota ei ole olemassa.” Sama 2003, s. 25, alaviite 19.

33 Niemivuo 1987, s. 66–73, 77 (lainaus).

34 “... tutkimuksessa on – tosin ohimennen – käsitelty *Ahvenanmaan maakuntahallintoa*. Tämä ei mielestäni kuulu tutkimusteemaan jo senkään vuoksi, että Ahvenanmaan itsehallinto ei pohjautu HM 51 §:n säännökseen. Ahvenanmaan itsehallinnosta ei ole säädetty tavallisella lailla, vaan *perustuslakeihin* luettavilla säädöksillä.” Sama 1987, s. 67

- Jaakko Husa pitää Tiihosen tutkimusta teoreettis-metodologisesti siinä mielessä perinteisenä oikeustieteenä, että tutkimuksen keskipisteenä on normi. Tämä normi ei kuitenkaan omannut käytännössä todellista vastinetta, joten tutkimuksen kohde oli “kuvitteellis-juridinen”. Husa huomauttaa lisäksi, että aiheen valinta sinänsä voidaan ymmärtää kritiikkinä. “...työn taustalla oli positiivisen oikeuden säännös ja tutkimuksen tarkastelutapa oli, pääosin, historiallis-geneettinen normeihin sekä niiden tulkintaan kohdistuva normatiivinen tarkastelutapa. Lähestymistapa ei ollut kuitenkaan puhtaasti oikeusdogmaattinen, vaikka paikoin tarkastelu kohdistuu perinteiselle oikeusdogmatiikalle tyypillisesti oikeudellisiin käsitteisiin. Tutkimus heijasti teoreettis-metodologisesti kuitenkin kuvaa miltei perinteisestä oikeustieteestä, jossa tutkimuksen keskipisteenä on normi. Toisaalta väitöksessä oli mukana *vahva hallinto-oikeushistoriallinen painotus*.” Husa 1995, s. 89.

35 Mennola 1991a, s. 95.

– Tekijä kertoo, että eurooppalainen todellisuus osoittautui toisenlaiseksi kuin mitä hän oli suomalaisesta näkökulmasta kuvitellut, minkä vuoksi hän joutui miettimään lähtökohdat tieteenfilosofisista perusteista alkaen uudelleen. Tukijoista työnsä alkuvaiheessa tekijä mainitsee mm. Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professorin Toivo Holopaisen ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipposen. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksella työn etenemistä auttoivat vs. professori Paavo Hoikka ja vs. professori Tuija Rajala. Lähteistä keskeisin oli Euroopan neuvosto ja sen sihteeristö, ja työtä tukivat useat ulkomaiset asiantuntijat. Työn valmiiksi saattamisesta tekijä kiittää monivuotista työtoveriaan Etelä-Karjalan Maakuntaliitossa, toimistosihteerin Pirkko Kostamoa. Sama 1990, s. 19–20.

- “In Finland, Paula Tiihonen and Erkki Mennola have opened a scientific study and discussion of federalist principles in regional government but very few people have continued to the study this modern aspect in the European thought.” Kirkinen 1997, s. 24.

36 Mennola 1990, s. 21–25, 67–72, 92, 311.

37 Borg 1991, s. 1–5. (Painamattomat lähteet)

38 Ryytänen 1991, s. 1–6, 8–10. (Painamattomat lähteet)

39 Järjestelmäteoria ja kontingenssiteoria käsittävät järjestelmän avoimeksi. Järjestelmäteoreettisen organisaatioajattelun ongelma on sen tukeutuminen positivistiseen tieteenperinteeseen. Aula 1999, s. 105–110.

40 Oikeudellisessa ajattelussa yleensä on lähtökohtana, että oikeus on eräällä tavalla suljettu järjestelmä. Björne 1986, s. 9–11; Klami 1999.

41 Ks. viite 14.

42 Lakitekstin muotoon saatettu lakiehdotus on heuristinen “päätos”, jollaista ei voi täysin tehdä oikeudellisen perustelun logiikalla:

“Vaikka päätöskäytännön heuristiikka (*the context of discovery*) ja ratkaisujen justifikaatio (*the context of justification*) voidaan erottaa toisistaan, ne liittyvät läheisesti yhteen: ne valottavat samaa asiaa eri näkökulmista. Silti on tärkeää huomata,

että niiden välinen suhde ei ole symmetrinen. Heurististen sääntöjen (*logic of discovery*) perusteella voi olla mahdollista johtaa sellaisiakin ratkaisuvaihtoehtoja, joita justifikatoristen periaatteiden (*logic of justification*) pohjalta ei ole mahdollista hyväksyä. Tämä asymmetrisyys on yhteydessä siihen, että päätösheuristiikkaa ei voida ohjata loogisesti pakottavin eikä muutenkaan eksaktein säännöin, jolloin ratkaisun tuottavat käytännöt voivat muuttua.” Laakso 1990, s. 55. Ks. Klami 1983, s. 154, sama 1986, s. 62.

43 Tällaista tutkimusotetta pidetään oikeustieteellisessä keskustelussa spekulatiivisena. Tutkimuksen valtavirtauksena positivistinen ja sen todellisuuskäsitykseen sidoksissa oleva lakipositivistinen tutkimusote ei suosi spekulatiota: “Positivismi on kuitenkin haarautunut moniksi eri suunniksi; Giedyminin mukaan 64 eri versioksi, joita yhdistää lähinnä vain antispekulatiivinen asenne, selkeyden vaatimus sekä pyrkimys ratkaistavissa olevien kysymysten asettamiseen.” Klami 1979, s. 168.

– Hallintotieteellisesti tutkimustehtävänä on organisaation suunnittelu. Hallinnon tutkimuksessa voidaan tällaisen tutkimuksen tutkimusotetta kuvata erilaisilla teorioilla. Ne voidaan jakaa realistisiin ja heuristisiin. Ensin mainittuja ovat empiirinen, normatiivinen ja konstruktiiivinen teoria. Empiirinen teoria etsii vastausta kysymykseen mitä hallinto on, ja miksi se on sellaista kuin se on. Normatiivinen teoria etsii vastausta kysymykseen millaista hallinnon pitäisi olla, ja miten se voitaisiin perustella. Konstruktiiivinen teoria etsii vastausta kysymykseen millaista hallinto voi olla, ja miten tämä voidaan saavuttaa. Heuristinen teoria käyttää rationaalisina malleina esimerkiksi peliteoriaa ja public choice -teoriaa sekä ideaalityyppejä. Lundquist 1996, s. 22. – Oikeustieteellisesti empiirisen teorian soveltaminen on siis olemisen (*sein*) tutkimista. Normatiivisen teorian soveltaminen on pitämisen (*sollen*) tutkimista. Konstruktiiivisen teorian soveltaminen on teknisluontoista mahdollisuuksien kartoittamista. Empiirinen teoria on ei-spekulatiivista, kun taas normatiivisessa ja konstruktiiivisessä teoriassa on spekulatiivisia piirteitä siinä mielessä, että etsitään jotain mitä ei ole vielä olemassa. – Niemi-Iilahden ym. ja Riepuhan tieteellisinä asiantuntijoina sisäasiainministeriölle valmistamien mietintöjen ehdotukset ovat oikeustieteellisesti katsoen oikeusdogmaattista spekulatiota ja hallintotieteellisesti katsoen normatiivis-konstruktiiivista tutkimusta (jakso 7.2 Mietintöjä ja suunnitelmia).

44 Ulkomaisilla lähdekartoituksilla on etsitty erityisesti aluehallinnon ohjausteoriaa ja organisaatiolainsäädäntöä koskevia väitöskirjatutkimuksia, mutta selkeästi tämän tutkimuksen tueksi soveltuvia tutkimuksia ei ole löytynyt. Alueiden komitean väitöskirjakilpailuun lähetettyjen töiden hyllystä löytyi Christiansen, Thomas: *Regions in the European Union: From Territorial Politics to Multilevel Governance*, European University Institute Florence 1996, 237 s. Alueiden komitean kirjasto vastasi kieltävästi kaukolainapyyntöön, ja EUI Library vastasi Tampereen yliopiston kirjaston kaukopalvelun tiedusteluun maaliskuussa 2002, että Christiansenilta ei ole ilmestynyt väitöskirjaa (!). Sen sijaan löytyi samanniminen artikkeli, jota on hyödynnetty.

2 TEORIA OIKEUDELLISISTA SUHTEISTA

Oikeusfilosofisessa mielessä alueellisen itsehallinnon yleisistä puitteista käytävän keskustelun keskeiset käsitteet ovat oikeusvaltio, markkinatalous, kansanvalta ja ihmisoikeudet. Alueellisen itsehallinnon oikeutusta koskevat keskeiset käsitteet ovat subsidiariteetti, autonomia ja federalismi.¹ Nämä käsitteet samoin kuin vapauskäsite ovat tämän tutkimuksen kannalta liian yleisiä käytettäväksi organisatoristen yksityiskohtien suunnittelussa. Kansanvaltaa ja itsehallintoa koskevan oikeuskulttuurin ja oikeudellisten suhteiden erittelyä ja suunnittelua varten kehitellään tässä luvussa filosofiseen ja sosiaalipsykologiseen päättelyyn pohjautuvaa, symmetriakäsitteeseen perustuvaa oikeudellisten suhteiden teoriaa. Lähtökohtana on, että moniarvoisessa, yhdenvertaisuuteen perustuvassa yhteiskunnassa syntyy ristiriitoja, jotka on ratkaistava oikeudellisten rakenteiden ja menettelyjen avulla. Aluksi käsitellään symmetriakäsitettä yleisesti ja kehitellään formaali symmetriateoria. Sen avulla tarkastellaan Montesquieun ja John Rawls'in ajattelua.

2.1 Symmetriateoria

Symmetriakäsite on ollut yleisesti tunnettu jo antiikin filosofiassa.² Oikeudellisissa suhteissa lähtökohtana on yhdenvertaisuusperiaate. Periaatteessa symmetrisiä päätössääntöjä ovat kompromissi ja arpominen.³ Enemmistöpäätös on epäsymmetrinen. Julkisoikeudellisen, alueellisen organisaation periaate on syntyperäiseen jäsenyyteen ja yhdenvertaisuuteen perustuen symmetria. Yksityisoikeudellisen organisaation (kuten yrityksen) organisaatioperiaate on tehokkuustavoitteeseen ja toimijoiden valinnanvapauteen perustuen epäsymmetria.⁴ Yksityisoikeudellisten organisaatioiden keskinäisissä sopimuksissa osapuolten suhde on periaatteessa symmetrinen, kun taas lakia toteuttavan julkisen viranomaisen suhde soveltavaan osapuoleen on epäsymmetrinen.⁵

Valtiosääntöoikeudellisena organisaatioperiaatteena symmetria merkitsee rinnakkaisia, toisiaan tasapainottavia rakenteita, kiertävää edustuksellisuutta/johtajuutta yms. Symmetrisen menettelyn tyyppiesimerkki on oikeudenkäynti, jossa riidan osapuolet ovat keskenään yhdenvertaisia toinen syyttäjän ja toinen puolustusasianajajan tukemana, ja jossa tuomari lautamiehineen on osapuoliin nähden puolueettomassa asemassa.⁶

Symmetriateorian tarkoituksena on selkeyttää käsityksiä yhtäältä julkisten ja toisaalta yksityisten yhteisöjen organisaatioperiaatteista. Ajattelu poikkeaa marxilaisesta todellisuuskäsityksestä siten, että oikeudellisten suhteiden ajatellaan olevan pelkästään toimijoiden välisiä. Toimijoita ei ryhmitellä

luokiksi eikä toimijoiden suhteita materiaan, tavaroihin oteta huomioon. Toimijoilla ei ole muita ominaisuuksia kuin kyky liittyä/erota ja kyky viestiä vuorovaikutuksessa. Organisaatiotutkimuksessa ja –suunnittelussa symmetriateoria on karkea erottelija, eräänlainen nyrkkisääntö suhteiden tarkastelussa ja järjestelyssä.

2.1.1 Päätöksenteosta ryhmässä

Formaalin teorian muodostamisessa lähtökohtana on ryhmämuodostuksen ja -käyttäytymisen sosiaalipsykologinen tarkastelu.

Suhteiden ominaisuudet ovat

- tasasuhteisuus eli symmetria (*symmetry*),
- voima (*strength*), ja
- vastavuoroisuus (*reciprocity*).⁷

Ryhmäilmiöitä voi kuvata tarkastelemalla jäsenten lukumäärän vaikutusta ryhmän sisäisiin suhteisiin. Yhteisöllisen käyttäytymisen alkeisyksikkö on kahden henkilön ryhmä eli kaksikko (*dyad*), jolle on ominaista jäsenten keskinäinen riippuvuus, vastavuoroinen käyttäytyminen ja toiseen henkilöön mukautuminen. Merkittävä muutos tapahtuu siirryttäessä kolmen henkilön ryhmään, kolmikkoon (*triad*), koska tällöin kaksi voi ryhmittyä yhtä vastaan. Tämä siirtymä tuottaa ilmiönä vallan, yhteistyön, kilpailun ja vaikuttamisen. Siirtymä kolmesta neljään luo mahdollisuuden järjestäytyä kahdeksi yhdenvertaiseksi kaksikoksi. Tällöin syntyy vallan ongelma, koska kahden jäsenen liittoutuma ei ole riittävä valta-aseman saavuttamiseksi. Muutos neljästä seitsemään luo mahdollisuuden ryhmittyä kolmikoksi ja kahdeksi kaksikoksi. Kaksikot voivat liittoutua kolmikkaa vastaan. Mutta jos kolmikko saa pysytettyä kaksikot erillään, tai saa taivutettua toisen kaksikon liittolaisekseen, saa kolmikko vallan. Täydellinen symmetria voidaan saavuttaa yhdeksän henkilön ryhmässä. Liittoutumia voidaan muodostaa kolmikoiden sisällä ja välillä. Weickin mukaan ymmärtäessämme miten yhdeksän henkilön ryhmä organisoituu ja toimii voimme ymmärtää mitä tuhannen ihmisen ryhmässä tapahtuu.⁸

Organisoitumisen teoreettisessa tarkastelussa on oleellista toimijoiden roolien vaihdettavuus ja viestinnän vuorovaikutteisuus. Kun roolien vaihto on vapaata ja viestintä vuorovaikutteista, on rakenne symmetrinen. Roolijaon vallitessa ja/tai viestinnän ollessa yhdensuuntaista on rakenne epäsymmetrinen.⁹

Kun ryhmäkäyttäytymisen yleisestä tarkastelusta siirrytään päätöksenteon problematisointiin, tulee mukaan oikeudellinen näkökulma. Näin voidaan muodostaa symmetriateorian määritelmä.

Jos A ja B muodostavat kaksikon, jonka tulee tehdä yhteisöä koskeva päätös, on ratkaistava, mitä sääntöä noudatetaan silloin, jos A ja B ovat eri mieltä. Mahdollisuuksia on kaksi: joko A:n ja B:n kannat yhdistetään molempia tyydyttäväksi kompromissiksi, tai valinta suoritetaan arpomalla siten, että molemmilla on yhtä suuri todennäköisyys saada kantansa yhteiseksi kannaksi. Molempia ratkaisutapoja voidaan luonnehtia symmetrisiksi. Tilanne muuttuu kolmikossa. Jos A edustaa kantaa a, B kantaa b ja C kantaa c, toteutuu symmetria kantojen yhdistelmällä $a+b+c$ tai arpomisella tapahtuvalla valinnalla. Jos A ja B edustavat yhteistä kantaa g ja C edustaa kantaa c, toteutuu symmetria arpomalla vaihtoehtoista $2g+c$. Yhteiseksi kannaksi tulee siis $2/3$ todennäköisyydellä A:n ja B:n yhteinen kanta ja $1/3$ todennäköisyydellä C:n kanta. Sääntö edustaa symmetriaa, koska toimijoiden kannalta tarkasteltuna jokaisella on sama todennäköisyys saada kantansa yhteiseksi kannaksi. Jos toimijoille annetaan mahdollisuus liittoutua yhteisön sisällä ja liittoutumalle oikeus alistamiseen, saadaan epäsymmetrinen vaihtoehto. A+B voivat alistaa C:n noudattamaan kantaansa g.¹⁰

2.1.2 Päätöksenteon säännöt

Edellä esitetty päättely voidaan esittää kahtena sääntönä:

Symmetria

1. Ryhmän jäsenet ovat yhdenvertaisia
2. Ryhmän päätökset tehdään yksimielisesti.
3. Ryhmän erimielisyydet ratkaistaan arpomalla.

Epäsymmetria

1. Ryhmän jäsenet ovat erivertaisia.
2. Ryhmän päätökset tehdään ja erimielisyydet ratkaistaan laskemalla päätösehdotusten saama kannatus.
- Ryhmän päätökseksi tulee eniten kannatusta saanut päätösehdotus.¹¹

Symmetrisessä säännössä päätöksentekotapa on johdettu ryhmän jäsenten yhdenvertaisuusperiaatteesta. Epäsymmetrisessä säännössä ryhmän jäsenten erivertaisuusperiaate on päinvastoin johdettu päätöksentekotavasta.¹²

Symmetriaperiaatteen mukaan organisoidussa ryhmässä päätöksenteon voidaan päätellä olevan hitaampaa, mutta kokonaisuuden kannalta kattavampaa kuin epäsymmetriaperiaatteen mukaan organisoidussa ryhmässä, jolla puolestaan näyttäisi olevan paremmat mahdollisuudet tehokkuuden toteuttamiseen nopeamman päätöksentekomenettelyn ansiosta.

Sääntöjä voi käyttää ideaalityyppeinä¹³ erilaisten todellisten organisaatiomuotojen erittelyyn. Millaisessa organisaatiossa symmetrinen päätöksenteko on jäsenen kannalta edullisin ja millaisessa taas

epäsymmetrinen? Erottelukriteeriksi nousee jäsenyyden pysyvyys. Tiettyä tarkoitusta varten perustetuissa organisaatioissa, joihin voi liittyä ja joista voi erota vapaaehtoisesti, on jäsenen kannalta tarkoituksenmukaista alistua yhteisön edun vaatiessa epäsymmetriseen päätöksentekoon. Tällaisia organisaatioita ovat erityisesti yritykset. Tilanne on toinen sellaisissa organisaatioissa, joiden jäsenyys saadaan (pääsääntöisesti) syntymän perusteella koko elämän ajaksi. Eri elämänvaiheissa jäsen voi olla vahva tai heikko, jolloin on tärkeää, että päätöksenteko on mahdollisimman symmetristä, kaikki huomioon ottavaa. Tällaisia organisaatioita ovat alueelliset eli territoriaaliset organisaatiot, joiden jäsenyys kattaa koko alueen väestön ja joiden perimmäisenä tarkoituksena on olemassaolon turvaaminen, siis kunnat, maakunnat, valtio, Euroopan unioni ja Yhdistyneet Kansakunnat. Tästä päättelystä voidaan johtaa julkisoikeudelle kansanvallan kannalta periaatteessa johtavaksi organisaatioperiaatteeksi symmetria. Yksityisoikeudellisissa organisaatioissa, kuten erityisesti yrityksissä, joissa tehokkuus on ensisijainen tavoite, ja joista jäsenet voivat erota, sovelletaan epäsymmetrisiä organisaatioperiaatteita.¹⁴

Päättely noudattaa rationalistista, luonnonoikeudellista, deduktiivista ajattelutapaa. Aksiomaattiseksi ymmärretty symmetriakäsite on geometrinen ja kysymyksessä on suljettu järjestelmä.¹⁵

2.1.3 Symmetria aluehallinnossa

Symmetriakäsitettä käytetään myös aluehallinnon järjestelmien kuvaamiseen. Lähteenmäki-Smith käyttää käsitettä pohtiessaan aluetoimijoiden asemaa Euroopan unionissa. Skotlannin tapaus on esimerkki epäsymmetrisestä toimivallan siirrosta. Täydellinen symmetria ei ole välttämätöntä ja Yhdistyneissä Kuningaskunnissa yleensäkin symmetria on suhteellisen harvinainen ilmiö.¹⁶

Keating luonnehtii symmetriaa:

“Federalistiset ja vahvat alueelliset järjestelmät ovat periaatteessa *symmetrisiä* (kurs. TK) yleisine, kaikkia koskevine perustuslaillisine takeineen. Käytännössä Saksa ja Itävalta ovat suureksi osaksi symmetrisiä. Sveitsin kantonien perustuslaillinen asema on symmetrinen, mutta kantonien sisäinen toiminta ei ole samalla tavalla symmetristä.

Vain alueellisten hallinto- ja edustuselimien harjoittaman kansanvaltaisen valvonnan vahvistamisella voidaan toimia sellaista suuntausta vastaan, jossa poliittinen päättäminen katoaa asiantuntijoiden hallitsemiin epämääräisiin verkostoihin... *Epäsymmetrinen* (kurs. TK) poliittinen järjestys herättää myös kysymyksen onko kansalaisilla samat oikeudet ja velvollisuudet kuten silloin kun kansallisvaltio takasi ne.”¹⁷ (Käännös TK)

Suomessa voidaan Ahvenanmaan maakunnan ja maakunnan liittojen suhteita valtioon ja keskenään kuvata symmetriakäsitteen avulla. Ahvenanmaan itsehallinto toteuttaa symmetriaa suhteessa valtioon. Kainuun hallintokokeilu on askel samaan suuntaan. Niihin verrattuna maakunnan liittojen suhde valtioon on vähemmässä määrin symmetrinen. Suomen epäyhtenäinen alueellisen itsehallinnon järjestelmä on siis luonteeltaan epäsymmetrinen. Maakunnan liittojen keskinäinen suhde on symmetrinen.

Euroopan neuvoston Ruotsin alue- ja paikallishallintoa koskevassa seurantaraportissa käytetään symmetriakäsitettä kuvaamaan vaihtelua läänien ja maakärjäkuntien keskinäisessä tehtäväjaossa. Tällainen erikoislaila toteutettava epäsymmetria on suositeltavaa silloin, kun yhteistyön järjestäminen on paikallisten ja/tai alueellisten erikoisolosuhteiden vuoksi edullista.¹⁸ Tällainen järjestelmä toteuttaa periaatteessa Mennolan ehdottamaa ”maakunnan vapautta”, mutta siten, että on olemassa koko maan kattava symmetrinen aluehallinnon järjestelmä, josta tehdään poikkeuksia.

2.2 Montesquieun oppi

2.2.1 Oikeuden olemuksesta

Vallanjako-opin voidaan sanoa toteuttavan symmetriaa. Sen ymmärtämistä auttaa paneutuminen Montesquieun ajatteluun hänen tekstiensä avulla. Pääteoksessaan ”Lakien henki” (1748) Montesquieu¹⁹ tutkii oikeutta sosiologisella, historiallisella, vertailevalla ja eettis-dogmaattisella tutkimusotteella. Lait eivät ole syntyneet päähänpistosta. Ne ovat riippuvaisia olosuhteista ja sisältävät tiettyjä periaatteita. Nämä riippuvuussuhteet – lakien henki – muodostavat tutkimuksen kohteen, ja tutkimuksensa tuloksena tekijä esittää käsityksensä hyvästä hallitusmuodosta.²⁰

Kun ihmiset tuntevat muodostaneensa yhteiskunnan, he unohtavat heikkoutensa ja joutuvat sotatilaan muiden yhteiskuntien kanssa ja keskenään. Nämä kaksi sotatilaa johtavat siihen, että ihmiset säätävät itselleen lakeja. Kansojen välistä yhteyttä varten on kansainoikeus, yhteiskunnan suojelemista varten on hallitsijoiden ja hallittavien suhdetta koskeva poliittinen oikeus, ja kansalaisten välisiä suhteita varten on siviilioikeus. Lakien on oltava luonteenomaisia sille kansalle, jota varten ne säädetään. On poikkeuksellista, että jonkun kansan lait sopisivat toiselle kansalle. Lakien on oltava tiettyssä suhteessa maan fyysiseen ominaislaatuun, ilmastoon, maan pinnanmuodostukseen, sijaintiin, kokoon ja kansan elinkeinoihin. Niillä on oltava yhteys siihen vapauden asteeseen, jonka valtiosääntö voi sallia, ja asukkaiden määrään, uskontoon, mieltymyksiin, omistuksiin ja tapoihin. Valtiomuodot ovat tasavalta, monarkia ja despotismi. Kun tasavallassa valta on

koko kansalla, on kysymyksessä demokratia, ja kun valta on osalla kansaa, on kysymyksessä aristokratia. Tasavallan hyve on tasavallan rakastaminen, mikä merkitsee isänmaan ja yhdenvertaisuuden rakastamista, mikä on tasavallan käyttövoima. Monarkian käyttövoima on pyrkimys kunniaan. Tasavaltainen hyve merkitsee myös yksinkertaisten elämäntapojen rakastamista. Tasavallassa jokaisen tulee voida nauttia samasta onnesta ja samoista eduista, mitä ei voi odottaa muuten kuin silloin, kun lähtökohtana on yleinen kohtuullisuus. Demokratialle on luonteenomaista äänestämisen arpomalla ja aristokratialle äänestämisen vaaleilla. Monarkian etuna tasavaltaan verrattuna on toimeenpanon tehokkuus.

“Demokratia ja aristokratia eivät sinänsä ole vapaita valtioita. Poliittista vapautta on vain maltillisissa hallitusmuodoissa... Sitä on vain silloin, kun valtaa ei käytetä väärin; mutta kokemus pysyvästi on, että jokainen ihminen, jolla on valtaa, on taipuvainen käyttämään sitä väärin. Hän menee niin pitkälle kuin voi kunnes törmää rajoihin...

Jotta valtaa ei käytettäisi väärin, on asian luonteen mukaista, että vallan tulee pidätellä valtaa.”²¹

2.2.2 Valtiosäännöstä

Hyvän valtiosäännön ydinkohdat on selostettu kappaleessa, jonka otsikko on “Englannin valtiosäännöstä”.

“Jokaisessa valtiossa on kolmenlaista valtaa: lakiasäättävä valta, kansainoikeuden asioita koskeva toimeenpaneva valta ja siviilioikeuden alaisia asioita koskeva toimeenpaneva valta...

Viimeksi mainittua voidaan kutsua valtion tuomiovallaksi ja toista yksinkertaisesti toimeenpanovallaksi.

Jotta olisi poliittinen vapaus... pitää hallituksen olla sellainen, että kenenkään kansalaisen ei tarvitse pelätä toista kansalaista.

Mitään vapautta ei ole silloin, kun lainsäädäntövalta ja toimeenpanovalta yhdistetään yhdelle ja samalle henkilölle tai virkakunnalle, koska on pelättävissä, että sama monarkki tai sama kamari säättää tyrannisoivia lakeja pannakseen ne toimeen tyrannisoivalla tavalla.

Samoin puuttuu vapaus, jos tuomiovaltaa ei ole erotettu lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta. Jos se olisi keskitetty lainsäädäntövallalle, olisi kansalaisten elämää ja vapautta koskeva määräysvalta mielivaltaista; sillä tuomari olisi lainsäätävä. Jos se olisi keskitetty toimeenpanovallalle, olisi tuomarilla sortajan voima.

Kaikki olisi menetetty, jos sama henkilö tai kokous... voisi harjoittaa näitä kolmea toimivaltaa.”²²

Tuomiovaltaa ei tulisi uskoa pysyväälle kamarille, vaan sen harjoittajat tulisi valita kansankokouksesta [kuten Ateenassa]. Vapaassa valtiossa tulisi lainsäädäntövalta olla kansalla yhteisesti, mutta koska tämä on hankalaa

pienissä valtioissa ja mahdotonta suurissa valtioissa, on kansan tehtävä edustajiansa kautta mitä se ei itse voi tehdä. Valitsijoiltaan yleiset menettelyohjeet saaneille edustajille ei ole välttämätöntä antaa erityisiä ohjeita jokaista asiaa varten. Edustajain kokousta ei tulisi valita tekemään aktiivisia päätöksiä. Sen tulisi vain säätää lakeja ja valvoa, että sen säätämät lait toteutetaan hyvin. Lainsäädäntövallan tulisi muodostua aateliston edustajista ja kansan edustajista. Niiden tulisi kokoontua erikseen, ja niillä olisi yhtä hyvin erilaisia mielipiteitä kuin erilaisia tavoitteitakin. Koska perinnöllinen valta voisi johtaa omien etujen ajamiseen kansa unohtaen, ei sille saisi antaa päätösvaltaa veronkannossa, vaan ainoastaan veto-oikeus.

“Toimeenpanovallan tulee olla monarkin käsissä, koska tämä osa hallituksesta, joka melkein aina vaatii välitöntä toimintaa, hoituu paremmin yhden kuin monien toimesta, kun sitä vastoin se mikä riippuu lainsäädäntövallasta, usein järjestyy paremmin useiden kuin yhden toimesta.

Mutta jos monarkkia ei olisi ja toimeenpanovalta uskottaisiin tietylle määrälle henkilöitä lakiasäätävästä kokouksesta, ei enää olisi vapautta, koska nämä kaksi valtaa yhtyisivät, ja samoilla henkilöillä tulisi joskus olemaan, ja aina voisi olla, osa näissä molemmissa.”²³

Lakiasäätävä kokous ei saa itse kutsua itseään koolle, koska kokouksella ei voi katsoa olevan tahtoa muutoin kuin kokoontuneena. Toimeenpanovallan tulisi päättää kokoontumisesta ja sen kestosta. Jos toimeenpanovallalla ei olisi oikeutta pidätellä lakiasäätävän kokouksen toimia, tulisi jälkimmäinen itsevaltiaaksi.

“Mutta lainsäädäntövallalla ei puolestaan saa olla oikeutta pidätellä toimeenpanovaltaa. Koska toimeenpanolla on silloin luonnolliset rajansa, on sen rajoittaminen tarpeetonta; lisäksi toimeenpanovaltaa harjoitetaan aina heti tapahtuvissa asioissa...

Mutta jos lainsäädäntövallalla vapaassa valtiossa ei tule olla oikeutta pidätellä toimeenpanovaltaa, on sillä oikeus, ja sillä pitää olla vapaus tutkia miten sen laatimat lait on toteutettu...

Mutta mitä tämä tutkinta koskeekin, ei lakiasäätävällä kokouksella tule olla oikeutta tuomita henkilöä, eikä niin muodoin toimeenpanijan toimia. Toimeenpanijan henkilön tulee olla pyhä; hän on nimittäin, jos on voitava välttää, että lakiasäätävästä kokouksesta tulisi sortaja, valtiolle välttämätön. Ja siitä hetkestä jolloin toimeenpanija tulisi syytetyksi tai tuomituksi, ei enää olisi vapautta.

Tässä tapauksessa ei valtio olisi monarkia vaan epävapaa tasavalta. Mutta koska toimeenpanija ei voi toimia huonosti, vaan hänellä on huonoja neuvonantajia, jotka ministerien ominaisuudessa vihaavat lakeja, siitä huolimatta että lait suosivat heitä ihmisinä, voidaan neuvonantajat etsintäkuuluttaa ja rangaista.”²⁴

Tuomittavien erityisten etujen vuoksi on kolmessa tapauksessa poikettava periaatteesta, että tuomiovaltaa ja lainsäädäntövaltaa ei saa yhdistää. Aateliston kokouksen tulisi toimia aateliston tuomioistuimena, ylimpänä lakeja tulkitsevana tuomioistuimena ja kansan oikeuksiin kohdistuvien loukkausten valitustuomioistuimena. Monarkin tulee ottaa osaa lainsäädäntöön veto-oikeuden muodossa, mitä ilman sen erioikeudet pian tulisivat pois otetuiksi. Jos monarkilla sen sijaan olisi lainsäädäntöä koskeva päätösvalta, ei enää olisi vapautta. Kun lakiasäättävä kokous muodostuu kahdesta osasta, on niiden siteenä keskinäinen veto-oikeus. Molemmat ovat sidottuja toimeenpanevaan valtaan, joka itse on sidottu lainsäädäntövaltaan. Jos lainsäädäntövalta käyttää julkisia varoja, on olemassa riski, että se menettää vapautensa, koska toimeenpanovalta ei enää tulisi olemaan siitä riippuvainen. Samalla tavoin sotavoimat tulee uskoa toimeenpanovalle. Sotavoimat tulee muodostaa kansasta, jotta toimeenpanovalta ei voisi käyttää niitä sortamiseen. Väräysaika ei saa ylittää yhtä vuotta, tai jos on pysyvä armeija, tulee lainsäädäntövallan voida hajottaa se; sotilaiden tulee asua kansan keskellä, eikä mitään leirejä, kasarmeja tai linnoituksia saa olla.²⁵

2.2.3 Montesquieun merkityksestä

Montesquieun merkitystä valistusfilosofina arvioitaessa on otettava huomioon aikalaisten uskonnollisesti perusteltu käsitys itsevaltiudesta. Tämän käsityksen mukaan perinnöllinen hallitsija oli saanut valtuutuksensa Jumalalta ja oli tälle teoistaan vastuullinen.²⁶ Montesquieu ei suhtautunut kielteisesti uskontoon, mutta näki sen sosiologisesti vain yhtenä lakeihin vaikuttavana tekijänä.

“Koska en tässä työssä ole teologi vaan poliittinen skribentti, voi olla asioita, jotka ainoastaan inhimillisestä näkökulmasta ovat täysin tosia, koska niitä ei tarkastella suhteessa ylempiin totuuksiin...

Kristinusko, jonka mukaan ihmisten tulee rakastaa toisiaan, toivoo epäilemättä, että jokaisella kansalla olisi parhaat poliittiset ja siviililait, koska sellaiset, kristinuskosta seuraavina, ovat korkein hyvä, jonka ihmiset voivat antaa ja ottaa vastaan.”²⁷

Suomalaisesta näkökulmasta voi todeta, että Montesquieu toteutti oikeustieteen uudistusliikkeen vaatimusta oikeustieteen sosiologisoimisesta.

Tutkimusotteessa kylläkin on eroja. Montesquieun 20 vuotta kestäneen tutkimuksen aineistona viitteistä ja lähdeluettelosta päätellen oli varmaankin lähes kaikki aikakaudella ranskalaiselle tutkijalle saatavissa oleva oikeushistoriallinen tietous antiikista alkaen, ja matkoilla Euroopassa sekä matkakertomusten perusteella koko maailmaa koskeva oikeusvertaileva tietous. Tutkija arvosteli vallitsevia oloja, mutta vaikuttimena oli antiikin filosofien tapaan pyrkimys hyvään. Kokemusperäisenä taustana oli työ lainkäyttö- ja

hallintotehtävissä. Suomessa Montesquieun tuntemus on jäänyt ohueksi, mistä kertoo esimerkki:

“Oppina ja nykyajan valtion organisointiperiaatteena kolmijako-oppi on tietysti täysin vanhentunut. Sen ranskalaisen version esittäjä paroni Charles de Secondat Montesquieu oli rojalisti. Oppi perustui virheelliseen analyysiin Ison-Britannian poliittisesta järjestelmästä. Sen kärki kohdistui Ludvig XIV:n ja kardinaali Richelieun johdolla harjoitettuun despotismiin. Silti vallanjakojärjestelmä on yleistynyt lähes globaaliksi periaatteeksi varsinkin sen jälkeen, kun tämän aatteen torjuneet sosialistiset valtiosäännöt on pääosin kumottu. Oppi on laventunut eräisiin kansainvälisiin järjestöihin ja EU:nkin organisaatioon (Saraviita 1982).”²⁸

Tässä käytetyn ruotsinkielisen käännöksen esipuheen kirjoittaja Stig Strömholm antaa toisenlaisen kuvan. Esimerkiksi käsitys virheellisestä Ison-Britannian poliittisen järjestelmän analyysistä ei tunnu uskottavalta. Montesquieu vieraili Lontoossa marraskuusta 1729 kevääseen 1731 ja tuli mm. kutsutuksi Royal Societyn jäseneksi.²⁹ Tästä voi päätellä, että hänellä olisi ollut riittävästi mahdollisuuksia perehtyä Ison-Britannian poliittiseen järjestelmään. Hän ei kuitenkaan esitä siitä tarkkaa kuvausta, vaan käyttää sen aineksia oman mallinsa esittämiseen. Taustana oli ilmeisesti Ranskan ja Ison-Britannian välinen kilpailu maailman johtavan valtion asemasta, jossa Iso-Britannia näytti menestyvän paremmin erityisesti etevämmän poliittisen järjestelmänsä ansiosta. Monarkiaihanteen vuoksi Montesquieu voidaan luokitella rojalistiksi, mutta on huomattava, että monarkia oli aikakaudella vallitseva hallitusmuoto. Montesquieun tekstissä esiintyviä tasavaltoja ovat vain antiikin Kreikan ja Rooman tasavallat, italialaiset kaupunkivaltiot ja Hollanti. Hän tarkkailee tasavaltoja antiikin filosofien tapaan. Tasavallan hyveiden määrittelystä voi päätellä, että hän ei kieltänyt tasavaltaisen hallitusmuodon arvoa.

Hankaluutena alkuperäisenä tuhat sivua käsittävän tutkimuksen hyödyntämisessä on, että suurin osa sen sisällöstä on aikakauteen sidottua, elämänilmiöitä laajasti lain näkökulmasta erittelevää pohdintaa, joka nykyajan näkökulmasta on vähemmän kiintoisaa. Käytännöllisenä hankaluutena on, että edes valikoivaa käännöstä suomeksi ei ole tehty. Tulkinnallisen tutkimuksen kohteena Montesquieun tuotanto on vaativa aihe, koska se edellyttää perehtyneisyyttä antiikista 1700-luvulle ulottuvaan yhteiskuntafilosofiaan ja oikeushistoriaan.

Vallanjako-opin lisäksi Montesquieun toteamus, että arpominen sopii vaalitavaksi tasavallassa, on symmetriaperiaatteen mukainen. Alueiden valtiosääntöoikeudellinen asema on tavallaan mukana itsestään selvänä järjestelynä aateliston ja kansan edustajien muodostamassa kaksikamarisessa

kansanedustuslaitoksessa. Montesquieu edusti maa-aatelia (Bordeaux'sta), jolle kuului perinnöllisiä virkoja, joten alueelliset näkökohdat tulivat hänen mallissaan poliittiseen käsittelyyn maan eri osia edustavan aateliston kamarissa. Antiikin ajattelun ja empirismin yhdistävänä tutkijana Montesquieu on edelleen haasteellinen oikeustutkijoille.³⁰ Vallanjako-opin laaja soveltaminen eri maiden valtiosäännöissä – Yhdysvallat erityisesti mainiten – on puolestaan haasteellista organisaatiolakien säätäjien kannalta.

2.3 Rawls'in oikeudenmukaisuusteoria

John Rawls'in³¹ "Oikeudenmukaisuusteoria" (1988) on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen sen vuoksi, että se edustaa edellisiin verrattuna omaa aikaamme ja käsittelee myös oikeudenmukaisuuden toteuttamisen organisointia. Myös Rawls'in käsityksissä on symmetrisiä piirteitä. Teoriaansa hän on kehittänyt edelleen tutkimuksissaan "Political Liberalism" (1993) ja "The Law of Peoples" (1999).

Alkuasemassa, jossa "kaikkien keskinäiset suhteet ovat *symmetriset*"³² (kurs. TK) tehdään alkusopimus, joka koskee yhteiskunnan perusrakenteen oikeudenmukaisuusperiaatetta, ja joka sääntelee kaikkia tämän jälkeisiä sopimuksia. Yhteiskunnan perusrakenteen määrittävät pääinstituutiot ovat perustuslaki ja tärkeimmät sosiaaliset ja taloudelliset järjestelyt, esimerkiksi "ajatuksenvapauden ja omantunnonvapauden lainmukainen suoja, kilpailuun perustuvat markkinat, tuotantovälineiden yksityinen omistus ja yksiaviainen perhe."³³

Perustuslaillisuuden perinteiset apuneuvot ovat

"kaksikamarinen lainsäädäntöelin, vallanjako yhtyneenä erilaisiin pidäkkeisiin ja tasapainoittaviin menettelytapoihin, perustuslain sääntö, joka sallii tuomioistuinten tarkistaa lakien perustuslainmukaisuutta"

Lainsäädäntöelin ei ole pelkkä puheenpitolava, jolla toimeenpanovalta selvittää toimenpiteitään yhteiskunnan eri lohkoilta kootuille valtuutetuille. Yhden edustajan vaalipiirien tulee olla yhtä suuria ja jokaisella kansalaisella tulee olla ainakin muodollisesti yhtäläinen pääsy julkiseen virkaan. Poliittisten puolueiden tulee saada valtion tukea, jotta ne eivät olisi riippuvaisia yksityisistä eduista. Päättö sääntönä on yksinkertaisen enemmistön sääntö ilman vähemmistön jarrutusmahdollisuutta, mihin liittyy lojaalin opposition tunnustaminen. Enemmistöä ei kuitenkaan saa pitää erehtymättömänä.³⁴

Perustettavat instituutiot eivät sinänsä voi kuitenkaan toteuttaa täydellistä oikeudenmukaisuutta, minkä vuoksi tarvitaan erityinen sääntö. Tämä sääntö on oikeudenmukaisuuden toteuttaminen reiluna pelinä. Yhteiskunnallisten asioiden hoito on yksilöiden ja puolueiden ym. yhteisöjen välistä säänneltyä kilpailua, jossa ei pyritä samanlaiseen hyötyyn kuin taloudellisessa kilpailussa.

Näin ollen esimerkiksi enemmistösääntö on sopimus, jota sovelletaan reilun pelin hengessä.³⁵

Reilun pelin yhteiskunnassa "oikeudenmukaisuuden kollektiivinen toiminta on ihmisen kukoistuksen huippu". Tälle ajatustavalle vastakkainen on käsitys, että yhteiskunnallinen toiminta jakautuisi valtion ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Rawls nimittää kansalaisyhteiskuntaa yksityisyhteiskunnaksi, jossa ihmisyksilöt ja yhteisöt ajavat itsekkäitä etujaan ja oikeudenmukaisuudesta huolehtii valtio pakkokeinoin. Reilun pelin yhteiskunnassa valtion oikeus pakotteiden käyttämiseen ei ole valtion oleellinen tunnusmerkki, vaan valtuutusoikeus.³⁶

Rawls jatkaa keskustelua tutkimuksellaan "Political Liberalism" (1993), jossa hän keskittyy oikeudenmukaisuuteen poliittisessa toiminnassa.³⁷ Syvästi erilaiset poliittiset opit voivat pluralistisessa, liberalistisessa valtiossa elää rinnakkain poliittisia perusarvoja koskevan "päällekkäisen yhteisymmärryksen" avulla.³⁸

Perussääntöjä suunniteltaessa on lähdettävä siitä, että hyvin järjestetty demokraattinen yhteiskunta ei ole samanlainen kuin (esim. uskonnollinen) yhdyskunta tai yhdistys. Demokraattinen, poliittinen yhteiskunta on omavarainen, suljettu järjestelmä, joka kattaa kaikkien inhimillisten tarpeiden tyydyttämisen. Sillä ei ole lopullisia tavoitteita samalla tavalla kuin henkilöillä tai yhteenliittymillä. Sen jäseneksi tullaan syntymän kautta ja siitä erotaan kuoleman kautta.³⁹

Poliittinen liberalismi koskee vain poliittista oikeudenmukaisuuskäsitettä, ei koko elämän järjestämistä. Sen perustuslailliset perusteet ovat hallitsemisen pääperiaatteet, ja kansalaisten yhtäläiset oikeudet ja vapaudet, joita lakiasäättävien enemmistöjen on kunnioitettava.⁴⁰ Perustuslaillinen demokratia on luonteeltaan dualistista. Siihen kuuluu vallanjako ja lisäksi edustuslaitoksen yläpuolella on kansan 'korkein laki', jota Korkein oikeus soveltaa ja suojaa siten kansaa lyhytaikaisten enemmistöjen päätöksiltä.⁴¹

Teoksessaan "The Law of Peoples" (1999) Rawls hahmottelee oikeudenmukaista kansojen yhteisön järjestelmää. Lähtökohtana on ajatus realistisesta utopiasta, mikä tarkoittaa arkiajattelun käsityksiä poliittisista toteutusmahdollisuuksista ylittävää ajattelua. Teoreettisia perusteita ovat kuten aikaisemmissa teoksissa valtio suljettuna järjestelmänä, vastavuoroisuus sekä symmetria eli yhdenvertaisuus kansojen välillä. Liberalistiset valtiot eivät sodi keskenään, mutta maailmassa on myös ei-liberalistisia valtioita. Maailmanrauhan perusta on valtioiden sisäisissä järjestelmissä. Niiden tulisi kunnioittaa ihmisoikeuksia. Moraalinen ongelma on kuinka hyvin järjestettyjen yhteiskuntien tulisi suhtautua yhteiskuntiin, joiden järjestys ei ole yhtä hyvä.⁴²

Rawls edustaa luonnonoikeudellista, liberalistista ja amerikkalaista näkemystä. Käsityksissä kansalaisen ja julkisen vallan suhteesta on joitakin antiikin Kreikan aristotelisen perinteen piirteitä, ja sitä voidaan pitää haastajana eurooppalaiselle näkemykselle – Sveitsiä lukuun ottamatta.⁴³ Amerikkalaisuus näkyy selvimmin ulkopoliittisista suuntaviivoista teoksessa “The Law of Peoples”. Rawls pohtii sodan oikeutusta yhdysvaltalaisesta näkökulmasta poimien esimerkkejä toisesta maailmansodasta, mutta jättäen käsittelemättä sen jälkeen käydyt sodat. Eurooppalaiset sodanjälkeiset kokemukset kansojen yhteistyöstä näyttävät jääneen Rawls’ille vieraaksi.

Rawls’in kuvauksesta voi päätellä, että liberalistisessa ajattelussa on symmetrisiä piirteitä – tai että symmetriaperiaatteessa on liberalistisia piirteitä.⁴⁴ Tällaisista piirteistä huolimatta symmetriaperiaate ei kuitenkaan ensisijaisesti ole sosiaalieettinen oppi, joka antaisi vastauksia yksilön suhtautumisesta yhteiskuntaan ja yhteiskunnan yksilöön. Symmetriaperiaate on oikeuskulttuurin ja oikeudellisen ajattelun syvätason erittelyn ja lakiteknisen suunnittelun apuväline, jonka avulla voi arvioida perustuslaillisia ja hallinnollisia rakenteita ja menettelyjä, kuten Rawls’in kuvaamia yhdysvaltalaisia ratkaisuja. Mielenkiintoinen on Rawls’in demokraattisen, poliittisen yhteiskunnan määrittely suljettuna ja omavaraisena järjestelmänä, joka eroaa selvästi muista yhteenliittymistä.

2.4 Yhteenveto

Oikeustieteellinen kirjallisuus tarjoaa monipuolisen valikoiman tutkimusotteita ja teorioita, joiden avulla voidaan paneutua oikeuskulttuurin ja oikeudellisten suhteiden syvätason ongelmiin oikeuspoliittisessa tutkimuksessa. Edellä käytyä keskustelua voidaan tarkastella yhteenvedonomaaisesti tunnettujen valtiofilosofisten oppien valossa.

Klassiset valtiofilosofiset opit eivät ole täysin rationaalisia, vaan pohjaltaan ideologisia. Wróblewski näkee Rousseau’n kansan yleistahdon ja Montesquieun toimielimien vallanjaon periaatteet vaihtoehtoisina ideologioina.⁴⁵ Ralf Dreier pitää Hegeliä filosofian historian suurimpana irrationalistina ja luokittelee Rousseau’n irrationalistiksi.⁴⁶

Rousseau näkee kansan tekemän yhteiskuntasopimuksen vaihtoehtona yksinvallelle, mutta ei tarjoa toimivaa käsitteistöä yhteiskuntasopimuksen toteuttamiselle. Rousseaua voi ymmärtää hänen sveitsiläistä taustaansa vasten. Hänellä on nuoruudessaan ollut varmaankin kokemuksia kansankokouksen tunnelmasta ja siitä kuinka kokouksessa syntyy ”yleistahto”.⁴⁷ Edustuksellisessa järjestelmässä tällaista koko kansan yleistahtoa ei synny muuta kuin ehkä kansan olemassaoloa koskevissa kriisitilanteissa. Rousseau

ajattelun seuraaminen edustuksellisessa järjestelmässä johtaa siihen, että eduskuntaa pidetään yleistahdon ilmaisijana. Jotta päätöksiä saataisiin aikaan, on sovellettava enemmistöperiaatetta. Tällöin voi jäädä huomaamatta, että vähemmistöt ovat osa yleistahtoa. Montesquieun näkökulma on hallinnollinen ja oikeudellinen. Yleistahtoa ei ole, on vain eri valtioelinten tahtoja. Tehtävien jako valtioelimille määräytyy siten, että kukin suorittaa niitä tehtäviä, joihin niiden asema, koko ja organisaatiomuoto soveltuu. Oikeudenmukaisuus toteutuu valtioelinten tasapainon avulla, ja päätöksien aikaansaaminen valtioelinten työnjaon avulla. Organisaatio-oikeudelliselta kannalta Montesquieu edustaa rationaalisuutta. Rousseau'n irrationalismia ei realistiseen todellisuuskäsitykseen pyrittäessä voi sivuuttaa, koska päätöksenteossa on irrationaalisia piirteitä, mutta tämän tutkimuksen kehyksiin Rousseau ei sovellu.

John Rawls tutkii liberalistisessa filosofiassaan yksilön ja yhteiskunnan suhdetta. Oikeudelliselta ja tämän tutkimuksen kannalta Rawls'in ajattelussa mielenkiintoisia ovat symmetrisen alkutilan määrittely, valtion näkeminen periaatteessa suljettuna järjestelmänä ja kansalaisyhteiskuntakäsitteen eliminointi valtiofilosofisesta tarkastelusta. Suomalaisissa arvioissa on käsitelty lähinnä Rawls'in ajatuksia yksilön asemasta yhteiskunnassa. Tässä on päähuomio hänen valtiorakennetta koskevissa ajatuksissaan, joiden taustalla näkyy Yhdysvaltain yhteiskuntajärjestys.

Symmetrinen ihanne on, että kaikki oleellinen tieto tulisi päättäjien pöydälle ja käyttöön. Mikään taho ei saisi tätä rajoittaa. Tällaisia rajoittajia ovat hierarkkiset rakenteet ja enemmistövalta. Kansanvaltaisten organisaatioiden tulisi olla rakenteeltaan dialektisia, jatkuvaan vuorovaikutukseen perustuvia.⁴⁸ Symmetriateoria on yritys formalisoida näitä ajatuksia loogiseen ja säännöstekstimuotoon. Symmetria kuvaa yhdenvertaisuutta kansanvaltaisen yhteiskunnan järjestäytymis-, päätöksenteko- ja johtamisperiaatteena.

VIITTEET 2 LUKUUN

1 Mennola 1997, s. 29, 30–31.

2 “**symmetria** (kreik.) 1 samankaltaisuus, yhtäpitävyys, säännöllisyys. Vastakohta *asymmetria*. 2 sopusuhtaisuus, harmonia. Vars. geometrinen symmetria, esineiden, rakenteiden tai eliöiden muodon havaittava säännönmukaisuus. Monina aikakausina on esim. rakennus- ja maalaustaiteessa pyritty juuri symmetriaan. Symmetria muodostuu siten, että rakenteella tms. on tietyn pisteen, suoran tai tason suhteen peilikuvansa.” Uusi tietosanakirja 1997, s. 837.

– Tieteellisen tietosanakirjan laajassa artikkelissa “Symmetry and asymmetry” luonnehditaan symmetriaa seuraavasti:

“... in the classical Hellenic era, the term belonged to a group of terms and locutions that designated harmony, rhythm, balance, equipoise, stability, good proportions, and evenness of structure.” s. 346.

“This is perhaps the place at which to cite a pronouncement of Dagobert Frey, which, however “contemporary”, is only a pale replica of the shining original of Plotinus: “Symmetry signifies rest and binding, asymmetry motion and loosening, the one order and law, the other arbitrariness and accident, the one formal rigidity and constraint, the other life, play, and freedom (cf. Weyl, p. 16)”. Dictionary of the History of Ideas 1973, s. 348.

3 “The resolution of a conflict through a lottery is not “rational” in the sense in which a dialogue is. One assumes here, however, the impartiality of “blind fate”. Contrary to *prima facie* impressions, this type of conflict resolution performs an important role in social practice.” [Viite Aubert 1959] Wróblewski 1992, s. 53.

4 Kähkönen 1983 ja liite 2.

– Professori Ralf Helenius luonnehtii tässä lähteenä käytettyä kirjoittajan lisensiaattitutkimusta menetelmäoppaansa “Förstå och bättre veta” lakia ja moraaliala tutkimuskohteena käsittelevän luvun alaviitteessä: “En av mina elever, Tapio Kähkönen, har studerat fenomenet symmetri-assymmetri i sin licentiatavhandling Byråkrati eller demokrati, godkänd vid svenska handelshögskolan i februari 1984. Studien gällde det finländska statsskicket under olika historiska perioder fram till nu rådande författning. Emellertid är det inte fråga om ett fenomenologiskt arbete, snarare om en saklogisk analys med inslag av dialektik och hermeneutik.” Helenius 1990, s. 380, viite 83.

5 ”Käytännössä hallinto-oikeudellinen suhde voi olla lähes täysin symmetrinen ja vastavuoroinen sopimussuhde, jolloin yleensä on kysymys hallintosopimuksesta. Suhde voi kuitenkin olla myös korostetun asymmetrinen ja merkittävääkin yksipuolista vallankäyttöä sisältävä, kuten julkista sääntelyä ja valvontaa toteutettaessa. Useimmiten hallinto-oikeudellisissa suhteissa on kuitenkin monenlaisia, siis sekä yksipuolisia että vastavuoroisia piirteitä.” Mäenpää 2005, s. 1070–1071.

Ks. myös sama 1989.

6 ”Sosiaaliset roolit aiheuttavat symmetrian asianosaisten välille, jolloin tuomioistuin voi toimia puolueettomassa kolmannessa roolissa.” Ervo 2003, s. 164, viite 4.

– Teubner erittelee asymmetriakäsitteellä sopimussuhteita ja organisaation sisäistä tasapainoa. Teubner 1993, s. 112, 148, 155.

- Symmetriakäsitettä ei tässä käytetä empiirisen todellisuuden kuvaajana, vaan teoreettisena apuvälineenä. Vrt.: “*Sosiaalinen asymmetria* viittaa universaalisti ihmisten väliin keskinäisiin yhteyksiin ja suhteisiin, jotka ovat aina tavalla tai toisella asymmetrisiä.” Anttiroiko 1996, s. 205, alaviite 2. Symmetriakäsite myös: Sama 1993, s. 24, 27.
- Tieteenfilosofisesta symmetriakäsitteen käytöstä: Husa 1997b, s. 54–55, 59–60.
- “Vallanjako Suomen valtiosäännön mukaan ei ole symmetristä.” Jyränki 1994, s. 126.
- 7** Farace ym. 1977, s. 181.
- 8** Sama 1977, s. 52; Weick 1979, s. 86, 237 – 238 [viittaus: T.M. Mills’in tutkimus (1965) Georg Simmelistä].
- “Mutta kuten Georg Simmel 1908 ilmestyneessä analyysissään yhtäällä parin toisaalla kolmen hengen tai sitä suuremman ryhmän välisestä laadullisesta erosta tähdentää, yksilön kokemus *hänestä riippumattomasta* sosiaalisesta muodosteesta voi syntyä vasta vähintään kolmen hengen ryhmässä.” Eskola 1982, s. 65
- 9** Kähkönen 1983, s. 3–4, 16, 19–23, 33. Ks. liite 2.
- 10** Sama 1983, s. 22. Ks. liite 2.
- “Let us begin by defining the minimum political system. For analytical purposes, politics begin with three persons in interaction. The reason for three rather than two is that in any two-person relationship interaction can only be direct and reciprocal... Politics evolves when one actor is given an opportunity to arbitrate between two or more others, a situation in which two or more can check the power of one. This establishes a relationship involving a “ruler” and a “ruled”, even if the level of interaction is very informal. A “public” element enters when a third person – able to judge, pick up the pieces after a fight, define a mutual interest, or otherwise assert leadership – becomes established. Such a relationship is different from that between parent and child, master and slave, friend and enemy, or rich and poor in that it lacks reciprocity or symmetry. *Power stems from an asymmetrical but reciprocal relationship among three or more persons.*” Apter 1977, s. 25.
- “Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen normatiivista muotoutumista voidaan tarkastella *oikeuksien toteutumisena ja velvollisuuksien täyttämisenä*. Vuorovaikutuksen kaksiehtoisuus kuitenkin merkitsee sitä, että *näiden kahden piirteen välinen symmetria voi käytännössä särkyä todellisen yhteiskunnallisen käyttäytymisen kyseessä ollessa.*” Giddens 1984, s. 142–143.
- Symmetrisiä piirteitä postmodernissa organisaatioteoriassa ovat mm. johtajuuden korostamisen kritiikki, koska korostettu johtajuus organisaatioissa ja yhteiskunnassa heikentää demokratiaa, ja vaatimus ‘hiljaisuuden äänen’ eli marginaaliryhmien kuulemisesta. Hatch 1997, s. 46.
- 11** Kähkönen 1983, s. 23.
- 12** Heuru tunnistaa kolmikkomallin, mutta ei epäsymmetriaa: “... *tres faciunt collegium* (kolme henkilöä muodostaa kollegion) ... kolme on pienin henkilömäärä, jolla voi olla kaikkien jäsenten yhteisestä tahdosta poikkeava tahto, koska enemmistö voi päättää toisin kuin yksi tahtois [viite Renvall 1958]. Oikeushenkilökonstruktio on demokratian toteuttamisen perusedellytys. Se on sitä siksi, että on olemassa oikeudellinen ajatuksellinen konstruktio, mikä mahdollistaa yhteisen (kansan) tahdon

muodostamisen ja ennenkaikkea siksi, että se mahdollistaa enemmistöpäätökset.”

Heuru 2000, s. 22–24.

– “Vielä 1600-luvulla ei valtiopäivillä talonpoikaissäädystä pidetty pöytäkirjaa eikä toimitettu äänestyksiä. Tuon ajan käsitystavalta “oli outoa, että enemmistö voisi sanella vähemmistöä sitovan päätöksen... käräjähallinnollekin äänestysjärjestelmä oli vieras”, Aaltonen (1944, 203) sanoo. Vasta myöhemmän ajan individualistinen ihmiskäsitys loi pohjan sellaiselle päätöksentekomenettelylle, jossa ryhmän päätös muodostetaan laskemalla mekaanisesti yhteen erillisiksi, samanarvoisiksi ja toisistaan riippumattomiksi miellettyjen yksilöiden mielipiteitä.” Eskola 1982, s. 132. Ks. myös Heuru 2000, s. 30–32, Holopainen 1969, s. 127.

13 “Instrumentalistinen perusajatus liittyy myös Max Weberin esittämään *ideaalittyyppin* käsitteeseen. Weberin mukaan “käsitteet ovat ensisijaisesti analyttisiä välineitä empiirisen aineiston intellektuaalista hallitsemista varten” (Weber, 1949, s. 106). Ideaalittyyppit ovat käsitteitä, jotka idealisoinnin kautta kuvaavat jotain ei-todellista asiantilaa tai systeemiä – esimerkiksi yhteiskuntaa “puhtaan” kapitalismin tai “täydellisen” demokratian tilassa. Niillä on Weberin mukaan metodologista merkitystä sikäli, että ne antavat välineen esimerkiksi todellisten yhteiskuntien enemmän tai vähemmän epätäydellisten demokratioiden vertailemiseen (ibid., s. 93).” Niiniluoto 1997, s. 241; ks. myös Salminen 1995, s. 200–203.

14 Vrt. Kähkönen 1983, s. 17.

15 Vrt. Siltala 2001, s. 53–54.

16 Lähtenmäki-Smith 1999, s. 180–181.

– “... autonomy opens up the possibility for and introduces asymmetry in the institutional organisation of a country while federalism is predominantly symmetrical.” Suksi 1998, s. 358.

– “... there is a clear tendency towards symmetrical interaction between territories... The asymmetrical (hierarchical) relation between a country’s government and individual municipalities has at the same time become more ambiguous.” Johansson 1997, s. 42.

17 “Federal and strong regional systems are in principle symmetrical, with general constitutional provisions available to all. In practice, Germany and Austria are largely symmetrical, as is Switzerland, at least in the constitutional status of the cantons, if not their internal operation.

Only a strengthening of democratic control by territorial governments and assemblies can counteract the tendency for policy to disappear into obscure networks, dominated by functional specialists... An asymmetrical political order also raises questions about the equality of citizen rights and liberties, previously secured by the nation state.” Keating 1998a, s. 116, 188.

– Alueiden komitean tutkimuksissa käytetään käsitettä asymmetria: Regional and Local Government in the European Union, 2001, s. 70; Alueellinen ja paikallinen toimivalta Euroopassa, 2002, s. 17.

18 Om lokal och regional demokrati i Sverige 2005.

19 “**Montesquieu, Charles de Secondat de** (1689–1755) ransk. kirjailija, paroni. Valistusfilosofian etevimpiä edustajia. Esitti romaanissaan *Persialaiskirjeitä* (1721, suom. 1919) satiirisen kuvan Ranskan yhteiskunnallisista oloista. Pääteoksessaan *L’esprit de lois* (1748) kehitti teorian, jonka mukaan lait, hallitusmuoto ja

yhteiskuntajärjestelmä ovat riippuvia ilmasto- ja luonnonoloista sekä kansan tavoista ja luonteesta; siten esim. monarkia soveltuu paremmin toiselle ja tasavalta toiselle kansalle. Kannatti valtion toimeenpanovallan, lainsäädäntövallan ja lainkäyttövallan erottamista toisistaan (Montesquieun oppi).” Uusi tietosanakirja 1997, s. 552.

20 Montesquieu 1990, s. 40, 49.

21 Sama, s. 39, 47–50, 74, 90, 110 (lainaus, käännös ruotsista TK).

22 Sama, s. 111–112.

23 Sama, s. 113–115, 116 (lainaus).

24 Sama, s. 117, 118 (lainaus).

25 Sama, s. 118–121.

– “Montesquieu argues that commerce tends to lead to peace.” Rawls 1999, s. 46.

26 “Merkittävässä asemassa teokraattisen vallan perustelun kumoamisessa valtio-oikeudellisessa teoriassa on valistusfilosofi *Jean-Jacques Rousseau* (1712–1778), joka kehitti oppia kansansuvereniteetista eli kansalle kuuluvasta ylimmästä valtiovallasta... Rousseau suhtautuu Yhteiskuntasopimuksessa (1988) kielteisesti vallanjako-oppiin ja korostaa periaatteellista valtiovallan yhtenäisyyttä.” Husa 1997a, s. 58, 228. Ks. myös Berndtson 1994, s. 20; Vincent 1987, s. 67–68.

– Suomessa uskonnollinen hallitsijasuvereniteettikäsitys kumoutui 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa. Kauppinen 1989, s. 247–248.

27 Montesquieu 1990, s. 312.

28 Saraviita 2000, s. 68 viite 10.

– Hidén – Saraviita jäsentelevät valtiovallan kuuteen osaan: säädösvalta, toimeenpanovalta, valtionaloudellinen päätösvalta, päätösvalta ulkopoliitikassa, tuomiovalta ja valvontavalta. Hidén – Saraviita 1994; ks. Sipponen 2000, s. 67.

– “Nykytilanteessa näyttäisi siis aitoa radikalismia olevan asettuminen samalle puolelle barrikadia kuin paroni Montesquieu.” Aarnio 1986, s. 42. Ks. myös s. 63–74.

29 Montesquieu 1990/Strömholm, s. 19–35. – Montesquieun mielenkiinnon kohteena Englannissa oli lainsäädäntö eikä hän halunnut tutkia poliittista todellisuutta. Jyränki 2001, s. 153.

– Käsiteltävänä olevassa Euroopan perustuslaissa vahvistuu montesquieulainen vallan kolmijako-oppi. Tiilikainen ym. 2005, s. 214.

30 Vrt. Häyry 2000, s. 80–87; Laitinen, A. 2002, s. 27–30; Eriksson 1997c ja 1997d.

– Jyränki antaa oleelliset piirteet kattavassa kuvauksessaan tunnustusta Montesquieun tieteellisille avauksille modernin valtio-opin ja sosiologian edelläkävijänä. Vallanjako-opista on kuitenkin jäänyt jäljelle vain tuomioistuinten riippumattomuus. Jyränki 2001, s. 153, 167. – Symmetriateorian näkökulmasta Montesquieun vallanjako-oppi on edelleen ajankohtainen. Se perustuu hänen humanistis-rationalistis-empiiriseen hyvän valtion ihanteeseensa.

– Vallanjako-oppi on sekä poliittinen että oikeudellinen doktriini. Se on juuttunut heikosti suomalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen kulttuuriin, mutta pitäisi herättää unestaan. Klassikoiden tekstien irrottaminen yhteyksistään oppihistoriallisissa katsauksissa tekee niistä valitettavan usein merkityksettömiä nykykeskustelun kannalta. Oppi osoittautuu vajavaiseksi Euroopan unionin ja kunnallisen sekä aluetason itsehallinnon tarkastelussa. Vallanjaosta voidaan puhua funktionaalisessa (tehtävänmukaisessa), organisatorisessa, henkilöllisessä ja menettelyllisessä merkityksessä. Perusteluja, syväjustifikaatioita ovat tehokkuus-, valtateoria-,

oikeusturva- ja demokratiaperustelu. Tuori 2005, s. 1021, 1024, 1026–1028, 1030–1031. – Tässä tutkimuksessa on syvätason tarkastelun välineenä vallanjako-opin eri merkitykset yhdistävä symmetriateoria alueellisen itsehallinnon tarkastelussa.

– Antiikin valtiosääntöajattelussa, jonka valistusfilosofit tunsivat, on monia symmetrisiä piirteitä. Lähteitä: Aristotle 1996, Strömholm 1989, Tarkiainen 1959.

31 “**Rawls, John** (s. 1921) amer. filosofi. Professori Harvardin yliopistossa v:sta 1962. Pääteos suom. *Oikeudenmukaisuusteoria*.” Uusi tietosanakirja 1997, s. 706.

32 Rawls 1988, s. 20. – “That the parties are symmetrically situated is required if they are to be seen as representatives of free and equal citizens who are to reach an agreement under conditions that are fair.” Sama 1993, s. 24.

33 Sama 1988, s. 17 (lainaus), 19–20.

– Yksiavioisuus on symmetrinen ja moniavioisuus epäsymmetrinen sopimusmuoto. Vrt. Kähkönen 1983, s. 23–26.

34 Rawls 1988, s. 132 (lainaus), 133–134, 205.

35 Sama, s. 134, 205.

36 Sama, s. 127.

37 “... justice as fairness is presented from the outset as a political conception of justice.” Sama 1993, s. XVII.

– “I end by pointing out the fundamental difference between *A Theory of Justice* and *Political liberalism*. The first explicitly attempts to develop from the idea of the social contract, represented by Locke, Rousseau and Kant...

Thus, *Political Liberalism* considers a different question, namely: How is it possible for those affirming a comprehensive doctrine, religious or nonreligious, and in particular doctrines based on religious authority, such as the Church or the Bible, also to hold a reasonable political conception of justice that supports a constitutional democratic society?

The two books are asymmetrical, though both have an idea of public reason. In the first, public reason is given by a comprehensive liberal doctrine, while in the second, public reason is a way of reasoning about political values shared by free and equal citizens...” Sama 1999, s. 179.

38 Sama, s. XViii, XXV, 90.

39 Sama, s. 40 - 41.

40 Sama, s. 175, 196, 214, 227.

41 Sama, s. 231–240.

42 Sama 1999, erityisesti s. 6–8, 31–32, 55, 59, 63, 70, 81.

43 Sama 1988, s. 118 viite 1., 283. Vrt. Mennola 1990, s. 82.

– Keskustelua Rawls’ista: Yleisesitys: Hellsten 2001; muita esim. Kirjavainen 1996, s. 206–223; Pursiainen 1997 (“Oikeudenmukaisuusteorian” suomentaja); Aristoteles 1991, Selityksiä/Sihvola, s. 229; Suksi 2002, s. 452–456, 463–464.

44 Pohtiessaan valtaa Puttonen erottaa Pulkkiseen (1996) viitaten hegeliläis-marxilaisen täydellisen hallinnan utopian ja liberaalin vallasta irtipääsyn utopian. Puttonen 2002, s. 38. – Tässä tutkimuksessa ajatus täydellisestä symmetriasta edustaa tällaista utopiaa “vallan” eliminoimisesta. Valta on oikeudellista, säänneltyä valtaa eli toimivaltaa.

– “Kansakunta ja valta ovat poliittisia kategorioita. Niiden juridiset vastineet ovat valtio ja toimivalta.” Jyränki 1989, s. 17.

45 Wróblewski 1992, s. 273–277.

46 Dreier 1985, 183–184.

47 "Paljon enemmän kuin tutustuminen kansainvälisiin valtiollisiin suhteisiin ja Venetsian tasavallan oloihin vaikutti kuitenkin *Yhteiskuntasopimuksen* lopulliseen muodostumiseen se seikka, että Rousseau oli kotoisin toisesta kaupunkivaltiosta, Genève'istä." Rousseau 1997, s. 15 (J.V. Lehtosen johdanto).

48 Pentti Alanen etsii väitöskirjassaan "Tieto ja demokratia" (1976) filosofisia perusteita kansanvaltaiselle organisaatiolle ja viestinnälle. Muotodemokratia tyytyy siihen millaisia päätöksiä enemmistö tuottaa. Sen sijaan tarvittaisiin sisältödemokratiaa, joka kerää kaikki näkemykset päätöksentekoon. Symmetriateorian kehittelyn eräs alkusysäys on saatu Alasen väitöskirjasta. Se on haastanut pohtimaan miten hänen ajatuksiaan voitaisiin kehittää formaaliksi, oikeudelliseksi teoriaksi. – Eriksson katsoo, että liberalismi edustaa muodollista demokratiakäsitystä ja hyvinvointivaltio sisällöllistä demokratiakäsitystä. "Hyvinvointivaltiollisen demokratian keskeisenä arvolähtökohtana on – vapauden rinnalla – tasa-arvo, joka voidaan toteuttaa vain vahvan valtion turvin." Eriksson 1997a, s. 72.

3 KÄSITTEISTÄ

Tutkimuksen nimi “Alueellisesta itsehallinnosta. Tutkimus sääntelyn kehittämismahdollisuuksista *de lege ferenda* kansanvallan näkökulmasta” sisältää tutkittavaa ilmiötä koskevat keskeiset käsitteet, jotka ovat alue, itsehallinto ja kansanvalta. Monitasokansanvallan käsitettä soveltaen puhutaan aluetasosta, mikä käsite kattaa ilmiön “kuntia suuremmat hallintoalueet”.

3.1 Aluetaso

Valtion keskushallinnon sekä valtion ja kuntien paikallishallinnon välissä sijaitsevista hallinto-orgaaneista käyttää Tiuhonen käsitettä väliportaanhallinto. Alueason itsehallinnosta hän käyttää käsitteitä maakuntaitsehallinto, ylemmän asteen itsehallinto ja laajennettu kunnallinen itsehallinto. Termin maakuntaitsehallinto käyttämisestä hän välttää sen sisältämän arvolatauksen vuoksi. Käsitettä aluehallinto hän pitää epätarkkana, koska valtion ja kunnan paikallishallintoa on vaikea erottaa aluehallinnosta.¹ Vastaväittäjä Niemivuo puolustaa käyttämäänsä aluehallintotermiä mm. sen yleisyydellä muissa kielissä (esim. regionalförvaltning, regional government). Hän tarkoittaa sillä sekä valtion että kunnallista hallintoa.²

Mennola käyttää maakunta-sanaa vastineena käsitteelle “region”, joka on oikeus- ja hallintojärjestelmien vertailussa käytetty kansainvälinen yleistermi.³

Alue-sanan vakiintumista on nyttemmin vahvistanut sen käyttöönotto suunnittelukieleen ja lainsäädäntöön sekä esimerkiksi Euroopan unionin toimielinimitys Alueiden komitea (joka kylläkin on sekä alue- että paikallistasoa edustava toimielin).⁴

Alueasolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa valtakunnallisen ja paikallisen tason välistä tasoa, jolla toimii erilaisia valtion toimielimiä, kuten läänit, TE-keskukset, ympäristökeskukset ja hallintopiirit, sekä erilaisia kuntien yhteiselimiä, kuten kuntayhtymät, kuntayhtymän muotoiset maakunnan liitot ja maakunnan liittojen allianssit.⁵

3.2 Kansanvalta

3.2.1 Kansa ja valta

Kansanvalta on tulkinnanvarainen ja historialliseen kehitykseen sidoksissa oleva poliittis-filosofinen käsite. Kansansuvereniteettiperiaatteen mukaan kansa on viime kädessä vallan lähde. Kansanvallan oleellisia piirteitä ovat mm.

kansalaisten yhdenvertaisuus, lakiin perustuva oikeusjärjestys, henkilökohtainen oikeusturva ja omaisuuden suoja, oikeus osallistua poliittiseen päätöksentekoon, mielipide-, ilmaisu- ja järjestäytymisvapaus, velvollisuus osallistua yhteisten asioiden hoitoon taloudellisesti ja oikeus valvoa tällaista varojen käyttöä. Nykyinen käsitys kansanvallasta on muotoutunut historiallisen kehityksen kautta ja periaatteet ilmenevät eri maiden perustuslaeissa ja kansainvälisissä, kansalaisten oikeuksia koskeissa sopimuksissa ja julistuksissa.⁶ Tunnetuin varhaisista sopimuksista on englantilainen Magna Carta vuodelta 1215.⁷

Yhdysvaltain itsenäisyysjulistus 1776 ja Ranskan suuri vallankumous 1789 merkitsivät kansansuvereniteettiperiaatteen ja tasavaltaisen valtiomuodon läpimurtoa (vaikkakaan tasavaltainen valtiomuoto ei Ranskassa heti vakiintunut). Ranskan vallankumous tuotti Ihmisoikeuksien ja kansalaisoikeuksien julistuksen, joka on yksi ytimekkäimmistä kansanvallan sisällön määrittelevistä teksteistä. Se on edelleen Ranskan perustuslain osa.⁸

Kansanvallan vakiintuneet muodot itsenäisessä Suomessa ovat valtiollinen ja kunnallinen kansanvalta. Aluetason kansanvalta on periaatteellisesti ja institutionaalisesti vakiintumattomampi. Uusi kansanvallan muoto on kansanvalta Euroopan unionissa. Aluetason kansanvaltaa voidaan tarkastella ainakin valtiokeskeisen, kuntakeskeisen, kansainvälisesti vertailevan ja kansalaiskeskeisen kansanvaltakäsityksen näkökulmista.

3.2.2 Valtiokeskeinen kansanvalta

Valtiokeskeisessä kansanvaltakäsityksessä järjestäytynyt yhteiskunta muodostuu valtiosta ja ”alajärjestelmistä”. Valtiokeskeisen kansanvaltakäsityksen näkökulmasta aluetason kansanvallan järjestäminen voidaan nähdä periaatteellisena valintaongelmana liberaalin ja hyvinvointivaltiollisen kansanvaltakäsityksen välillä. Edellisen käsityksen mukaan oleellista on valtion puuttumisen rajoittaminen itseisarvona, ja jälkimmäisen käsityksen mukaan on kysymys valtion tehtävien siirtämisestä aluetason hoidettavaksi. Valtiokeskeisen kansanvaltakäsityksen mukaan aluetason kansanvallan muotojen tulee olla yhteen sovitettuja valtiotason kansanvallan muotojen kanssa.⁹

3.2.3 Kuntakeskeinen kansanvalta

Kuntakeskeinen kansanvaltakäsitys perustuu käsitykseen kunnan olemuksesta. Kunta ei ole periaatteessa valtion alajärjestelmän osa:

“... jokainen kunta on oma erillinen poliittinen järjestelmänsä. Historiallis-organisaation tradition mukaan kunnilla on uuden luomisen kyky. Kautta historian kunnat ovat pystyneet sopeutumaan, kehittymään ja muuttumaan

vallitsevien olojen mukaan. Kunnille historiallis-orgaanisella traditiolla on huomattava merkitys. Sen mukaan juuri kunnille kuuluu vastuu yhdyskuntansa tilasta, ongelmista ja oloista.”¹⁰

“Kunnat itsehallinnollisina yksikköinä ovat syntyneet itsestään, ilman ohjaavaa suunnitelmaa tai tahtoa. Ihmiset muodostavat kuntia, koska he voivat edistää yhteisönä tiettyjä asioita paremmin kuin yksin. Kunnat ovat siten ajasta ja paikasta riippumattomia, ja niillä on takanaan noin 6000 vuoden inhimillinen perinne. Jos kunnat syystä tai toisesta täydellisesti lakkautettaisiin, ihmiset kehittäisivät ne kenenkään käskemättä uudelleen.

Koko yhteisöä koskevassa päätöksenteossa kunnat eivät voi useinkaan luottaa ennakkotapauksiin tai annettuihin ohjeisiin. Siksi kuntien on tukeuduttava omaan kykyynsä luoda, ylläpitää ja käyttää valtaa. Vallan käyttöä kutsutaan kunnallispolitiikaksi, jonka avulla kunnat voivat ratkaista ne ristiriidat, jotka syntyvät osallistujien erilaisista odotuksista, tarpeista ja vaatimuksista.

Osallistujien intressien erilaisuuden vuoksi kuntien on kyettävä järjestämään yhteisöään koskeva päätöksenteko sillä tavoin, että se vastaa tätä tosiasiaa. Kunta ei siten ole organisaatio, jolla olisi ilman muuta yhteinen tahto, tavoite ja tarkoitus, kuten esimerkiksi yrityksellä. Tästä syystä kunnat ovat omaksuneet kansanvallan periaatteet päätöksentekonsa perustaksi.”¹¹

Kunnan toiminnan järjestämisessä joudutaan ratkaisemaan kunnallishallinnon kaksiarvoisuuden ongelma: on otettava huomioon sekä kansanvalta että tehokkuus.¹² Kansanvallan suhteen kuntatason etuna on kansanvallan muotojen suuri valikoima erityisesti sen vuoksi, että kysymys on yhteisöistä, joiden jäsenille on helppoa olla henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa keskinäisen läheisyyden vuoksi.¹³ Tehokkuuden kannalta kunnan etuna on, että toimintoja voidaan järjestää kuntalaisten itsensä hoidettavaksi. Haittana taas on suuruuden ekonominen hyväksikäyttömahdollisuuksien rajallisuus. Tehokkuusongelma johtaa siihen, että aluetason organisointi on kuntien näkökulmasta niiden yhteistoiminnan organisointia.¹⁴ Lisäksi kuntien edustus valtion suuntaan edellyttää niiden yhteistoimintaa.¹⁵

Aluetason kansanvallan järjestämisessä kuntanäkemyksen pohjalta on kysymys siitä, missä määrin kuntien yhteistoiminnan avulla järjestetyt toiminnot ovat sellaisia, että ne edellyttävät kansanvaltaisen ohjauksen järjestämistä, ja millaisin muodoin tämä ohjaus on mahdollista toteuttaa. Kansanvallan muotojen valikoima on suppeampi kuin kuntatasolla. Tärkeänä pidetään sitä, että aluetason kansanvalta ei vähennä kuntatason kansanvaltaa.

3.2.4 Kansainvälinen vertailu

Kansanvaltakäsityksen kansainvälinen vertailu paljastaa sen sidonnaisuuden perinteeseen ja vallitseviin poliittis-oikeudellisiin oppeihin. Suomalainen kansanvaltakäsitys nojaa pohjoismaiseen perinteeseen, jonka piirteitä ovat valtion periaatteellisesti oikeutettu legitimitetti, valtion ja yhteiskunnan välisten suhteiden orgaanisuus, pyrkimys poliittiseen yhteisymmärrykseen, voimakas paikallinen itsehallinto ja julkishallinnon näkeminen oikeudellisena järjestelmänä. Julkishallinnon tulkinnassa Pohjoismaat ovat lähempänä saksalaista ja ranskalaista kuin anglosaksista perinnettä, jonka mukaan julkishallintoa tulkitaan painotetusti valtiotieteellisenä ja sosiologisena ilmiönä.¹⁶ Kansainvälisen vertailun paljastama aatemaailma ei ole pelkästään opillinen, vaan elävää todellisuutta myös kansalaisten ja politiikan edustustehtäviä hoitavien ajattelutavassa.¹⁷ Lähdettyä etsimään esikuvia Pohjoismaiden ulkopuolelta näyttävät Saksan ja Ranskan mallit olevan julkisoikeudellisen ajattelutavan vuoksi lähempänä kuin Britannian ja Yhdysvaltojen mallit. Mutta Saksan ja Ranskan mallit ovat erilaisia: Saksa on federalistinen ja Ranska keskusjohtoinen. Aluetason kansanvallan järjestämisen ongelmana kansainvälisestä näkökulmasta on mallien runsaus ja ristiriitaisuus.

3.2.5 Kansalaiskeskeinen kansanvalta

Kansalaiskeskeistä kansanvaltakäsitystä luonnehtii tänä päivänä parhaiten käsite monitasokansanvalta (monitasodemokratia). Sen lähtökohtana on kansansuvereniteettiperiaate: kansa vallan ja julkisen rahoituksen lähteenä.¹⁸

Kansansuvereniteettiperiaatteen mukaan kunnallisen, alueellisen, valtiollisen ja Euroopan unionin vallan ja varojen lähteenä on kansa. Kansa ohjaa toimintojen järjestämistä eri tasoille tarkoituksenmukaisesti, osoittaa rahoituksen ja valvoo toteutumista. Kansanvallan muotojen järjestäminen on viime kädessä oikeustieteellinen ongelma ja lainsäätäjien tehtävä. Tästä ohjauksesta käytetään tutkimuksessa käsitettä kansanvaltainen monitaso-ohjaus.¹⁹

Hallinnon tutkimuksessa nähdään monitaso-ohjaus empiirisesti instituutioiden välisenä uutena Euroopan unionin toimintatapana. Kun aikaisemmin kansainväliset yhteydet toimivat kansallisvaltioiden ja kansainvälisten yhteisöjen välillä, niin uudessa järjestelmässä suorat yhteydenpitokanavat yhdistävät alueelliset toimijat, jäsenvaltiot ja eurooppalaiset instituutiot.²⁰

3.3 Virkavalta

Kansanvallan toteutus voidaan pienissä yhteisöissä järjestää siten, että päätökset tehdään yhdessä ja tehtävät jaetaan jäsenten kesken tai annetaan sopimuksella valittujen yhteisön jäsenten hoidettavaksi. Näin voidaan tehdä

kylätasolla, kun kaikilla asianosaisilla on mahdollisuus osallistua päätösten tekoon, toteutukseen ja valvontaan. Tällainen toimintatapa voi olla yhteisöllisesti tehokasta siten, että kaikki yhteisön jäsenet ovat mukana vastuuta kantamassa. Sen sijaan yksilösuoritusten tehokkuus voi olla vajaata mm. siitä syystä, että erikoistuminen on vähäistä, ja jatkuvuus voi olla sattumanvaraista.²¹ Suuremmissa yhteisöissä kansanvallan toteutus voidaan järjestää vain yleisluontoisten sääntöjen ja pysyväisluontoisen työnjaon avulla. Toisin sanoen tarvitaan virkamiesperiaatteiden mukaan rakennettu hallintokoneisto, jossa kansanvalta toteutuu oikeusvaltioperiaatetta soveltamalla. Oikeusvaltiolla on oikeusjärjestys, jossa yksilön asema on lailla turvattu, jossa vallitsee julkisen vallan toimijoiden välinen toimivaltajako, päätöksentekuelinten kansanvaltainen valinta ja ohjaus, hallinnon lainalaisuus ja tuomioistuinten erityinen riippumattomuus.²² Oikeusvaltion hallintokoneistoa hoitavat erityisesti säännellyssä virkasuhteessa olevat virkamiehet, joilla on erityinen virkavastuu. Tavoitteena on turvata yhteisön asioiden hoitoa ja sääntöjen toteuttamista eli julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus.²³ Hallintokoneiston virkavaltaista toimintatapaa luonnehditaan yleensä Max Weberin oikeussosiologisilla tunnusmerkeillä (byrokratian ideaalityyppi).²⁴ Hallintokoneisto toimii antamalla käskyjä, kieltoja, lupia, kelpuutuksia ja avustuksia, jotka koskevat kansalaisia, yhdistyksiä, yrityksiä, kuntia ym. Hallintokoneistoon kuuluu mm. hallintovirastoja, palvelulaitoksia, asiantuntijalaitoksia, pakkolaitoksia ja liikelaitoksia.²⁵ Aluetason kannalta ongelmana on mitä tietä hallintokoneiston kansanvaltainen ohjaus tapahtuu. Vaihtoehtoja on monitasokansanvaltaperiaatetta soveltaen useita. Aluetason sisältä hallintokoneistoa voidaan ohjata kuntien toimesta tai aluetason omien, kansanvaltaa toteuttavien elimien toimesta, ja ulkopuolelta valtion ja Euroopan unionin toimesta. Ohjaus voi kattaa aluetason julkisen toiminnan laajasti tai suppeasti. Näin tullaan siihen millaisin muodoin tämä ohjaus voitaisiin järjestää, eli tullaan kysymykseen käsitteen itsehallinto sisällöstä.²⁶

3.4 Itsehallinto

3.4.1 Määrittelyjä

Yleistietosanakirja antaa yksinkertaisen määritelmän:

“**autonomia** itsehallinto, oikeus tehdä päätöksiä kuulematta jotakin ylempää elintä.”²⁷

Julkisoikeudellisesti itsehallinnolliset yhteisöt ovat itsehallintoyhdyskuntia. Ne ovat oikeuskelpoisia ja oikeustoimikelpoisia oikeushenkilöitä. Niillä on jäsenistö ja omat toimielimet. Päättävät toimielimet koostuvat yleensä jäsenistöä edustavista luottamushenkilöistä, ja toimeenpanoa varten niillä on oma virkakunta. Niillä on oma toimialue tai ne ovat erityistehtäviä hoitavia

julkisia laitoksia. Itsehallintoyhdyskunnilla on oma talous. Niillä voi olla verotusoikeus, mutta se ei ole välttämätön itsehallintoyhdyskunnan tunnusmerkki. Julkisoikeudellisina yhteisöinä ne kuuluvat laillisuusvalvonnan piiriin, jota harjoittavat riippumattomat tuomioistuimet muutoksenhakujärjestelmän kautta.²⁸

Perustuslain mukaan itsehallintoyhdyskuntia ovat Ahvenanmaan maakunta (120 §), kunnat (121.1 – 121.3. §), kuntia suuremmat hallintoalueet (121.4 §), saamelaisten itsehallinto (121.4 §), yliopistot (123 §) ja evankelis-luterilainen kirkko (76 §).²⁹

Vuoden 1919 hallitusmuodon 51.2 §:n mukaan itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla on *kansalaisten itsehallintoa*. Uudesta perustuslaista määre *kansalaisten* on poistettu. Myös kuntien itsehallinnon määrittely on muuttunut. *Kansalaisten itsehallinnon* sijaan se on nyt *kunnan asukkaiden* itsehallintoa.³⁰ Itsehallinto ei ole kansalaisten tai asukkaiden perusoikeus vaan instituutioiden välisiä suhteita kuvaava käsite.³¹ Esimerkiksi kunnilla on itsehallinto suhteessa valtioon. Asukkaiden kannalta itsehallinnossa on kysymys osallistumisoikeuksien, kansanvallan toteuttamisesta. Kansanvaltakäsitteen valossa ”kansalaisten/asukkaiden itsehallinto” on vain hallintotavan kuvailua. Kuvailuissa olisi täsmällisempää puhua paikallisesta, alueellisesta tms. itsehallinnosta ja lakitekstissä vain itsehallinnosta. Paikallisen ja alueellisen itsehallinnon muodot ovat rakenteellisista seikoista johtuen erilaisia. Kunnallisen itsehallinnon organisaatio voi perustua lautakuntajohtoiseen hallintokuntajakoon, jossa luottamushenkilöistä muodostuvilla lautakunnilla on omaa päätösvaltaa ja viranomaisasema. ”Kansalaisten/asukkaiden itsehallinto” on kylläkin tätä kansanvallan muotoa hyvin kuvaava, mutta kysymyksessä on vain paikallisuudesta määräytyvä kansanvallan organisointitapa. Kuntien muodostamaan alueelliseen itsehallintoon tällaista organisaatiomuotoa olisi vaikea soveltaa silloin, jos niiden välinen suhde olisi alisteinen, koska alueellisten ”asukkaiden hallintokuntien” ja kunnallisten ”asukkaiden hallintokuntien” keskinäinen suhde muodostuisi ristiriitaiseksi. Tällainen ristiriita syntyisi esimerkiksi, jos alueellinen, alueen asukkaita edustava rakennuslautakunta käsittelisi ylempänä elimenä kunnan asukkaita edustavan rakennuslautakunnan päätöksiä. Henkilöt voisivat olla osittain samoja, mutta päätökset voisivat olla erilaisia. Kumman elimen päätös olisi kansanvaltaisempaa ”asukkaiden itsehallintoa”? – Kansanvallan organisointi alueellisissa itsehallintoyhdyskunnissa määräytyy siis Suomen oikeusjärjestyksen turvaamien kansalaisten perusoikeuksien, kunnallisen itsehallinnon organisointitavan ja alueellisuuden rakennetekijöiden ehdoin.

3.4.2 Itsehallintokäsitteen tutkimuksesta

Itsehallinto voidaan määritellä käsitteellis-deduktiivisesti, jolloin tutkimuksen suuntana on määritelmän soveltaminen lakien erittelyyn, tai analyyttis-induktiivisesti, jolloin itsehallinnon käsite johdetaan lainsäädäntöä erittelemällä.³² Tiihonen esittää väitöskirjassaan laajan katsauksen itsehallintokäsitteeseen. Käsite tuli Suomen perustuslainsäädäntöön vuoden 1919 hallitusmuodossa. Sitä on käytetty lainsäädännössä tarkemmin määrittelemättömänä yleiskäsitteenä. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa vallitsee 1800-luvulla valtiokeskeinen itsehallintonäkemyks. Valtion ja kunnan suhteessa ei nähdä ristiriitaa. Itsenäisyyden alkuaikojen tutkimuksessa itsehallintoa korostetaan voimakkaasti jopa itseisarvona. Perustana on oikeusvaltioajattelu ja tukeutuminen saksalaiseen oikeustieteeseen. Uusia piirteitä teoriaan tuovat hallintovaltioajattelu 1930-luvun lopulta ja hyvinvointivaltioajattelu 1960-luvulta alkaen. Paikallinen kansanvalta aletaan nähdä tehokkuuden välineenä. Uutena virtauksena hallinto-oikeustieteen piiriin tulee analyyttinen oikeustiede 1950-luvulla. Itsehallintokäsitteen deduktiivinen, käsitelainopillinen pohdinta vaimenee. Käsite johdetaan analyyttisesti lainsäädännöstä. Tutkimus muuttuu käytännönläheiseksi kunnallislain kommentaarien tuottamiseksi, kunnes 1980-luvulla esitetään myös luonnonoikeudellisia näkemyksiä. Tiivistelmässään tutkijoiden itsehallintokäsitteistä Tiihonen toteaa, että valtiokeskeinen näkökulma on vallitsevana, jolloin oleellista on itsehallinnon alisteisuus valtiolle ja poliittiselle järjestelmälle. Toisinajattelua edustaa kunnallistieteen tutkijoiden tarkastelukulma, josta kunta nähdään omana, ennen valtiota syntyneenä poliittisena järjestelmänä. Itsehallinnon käsitteen tarkastelusta johtopäätöksenä Tiihonen esittää, että juridisesti kiinteää ja pitävää itsehallintokäsitettä ei ole. Oleellista on kuitenkin aina kansanvaltainen organisaatioperiaate. Oikeustieteen kunnalliselle itsehallinnolle antamat tunnusmerkit sopivat myös ylemmän asteen itsehallintoon, mutta lisäksi joudutaan pohtimaan sellaisia periaatteita, jotka liittyvät yhtenäisvaltio- ja liittovaltioproblematiikkaan. Tällaisen järjestelmän luominen on pitkälti poliittinen kysymys. On otettava huomioon julkisten tehtävien muuttuminen enemmän hyvinvointipalvelujen organisoinniksi, jolloin oikeudellisten hallintoperiaatteiden tilalle on tullut osittain politiikka ja hallintomoraali. Tämä edellyttää yhteiskuntatieteellisesti avarampaa näkemystä oikeustieteelliseen tutkimukseen.³³

Vastaväittäjä Niemivuo pitää Tiihosen itsehallintokäsitettä ja sen merkitystä hämäränä. Tiihosta voi ymmärtää Toivo Holopaisen näkökannoilla. Kunnan asemaa ja itsehallintokäsitettä on suomalaisessa oikeustieteessä aiemmin käsitelty saksalaiseen oikeuskirjallisuuteen nojautuen. Saksan filosofinen ilmapiiri suosi teoretisointia. Saksalainen itsehallintokäsite on Englannissa ja Ranskassa tuntematon. Englannissa itsehallinnolla ymmärretään yleensä

kansan oikeutta hallita itseään. Näiden maiden oikeuskirjallisuudessa ei ole luotu sellaisia teorioita, joita voitaisiin käyttää Suomessa. Holopaisen mukaan esimerkiksi saksalaiseen teoriaan nojaava kunnan tehtävien kahtiajako on oikeustieteessämme ”ristiriitainen, epäselvä ja vaikeasti perusteltavissa”.³⁴

Niemi-Ilahti on väitöskirjassaan tehnyt itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon vertailun ideaalityyppimetodin avulla. Lähtöolettamuksena on, että ei ole olemassa kunnallisen itsehallinnon teoriaa, joka selittäisi kunnallisen itsehallinnon kaventumista. Itsehallinnon lähikäsitteitä ovat autonomia ja suvereenisuus. Käsitteet suvereenisuuden lisääntymisen suuntaisesti ovat dekonsentraatio, devoluutio, federalismi ja konfедераatio. Auktoriteetin ollessa ylätasolla dekonsentraatio on keskushallinnon tehtävien jakoa sen alaisuudessa toimiville yksiköille (hajakeskitys), ja devoluutio on itsenäisten yksiköiden luomista keskushallinnon toimesta tai tehtävien siirtoa tällaisille yksiköille (hajauttaminen). Federalismissa auktoriteetti on jaettu ylätason ja alatasen kesken. Konfедераatiossa auktoriteetti on alatasolla, alatasen yksiköt ovat muodostaneet konfедераation.³⁵ Suvereniteetin asteita kuvaavat myös vaihtoehtoiset verotuksen järjestelyt:

- Valtionverotus: yhtenäinen verojärjestelmä, jonka periaatteet ja tason ylätaso määrää;
- Valtion ja paikallisverotus: ylä- ja alataso kantavat veroja; ja
- Paikallisverotus: alataso on ainoa veronkantaja, ylätasolle korvauksia.³⁶

Johtopäätöksensä Niemi-Ilahti esittää pohjoismaisen hyvinvointikunnan ja kunnallisen itsehallinnon ideaalimallin vertailuna. Paikallispoliittisesti ja taloudellisesti omaehtoinen kaupunki edustaa ideaalimallia. Pohjoismainen hyvinvointikunta on valtion hallintokoneiston osa, johon kuuluvat kaikki kunnat. Itsehallinto on enemmän muodollista kuin todellista.³⁷

Mennola määrittelee itsehallinnon väitöskirjassaan:

”Sitä oikeudellista tilaa, jossa maakunnalla tai jollakin muulla yhteisöllä on oikeus ainakin jonkin laajuiseen poliittiseen itsemääräämisoikeuteen, kutsutaan germaanisessa ja skandinaavisessa oikeuskäsitteistössä yleensä itsehallinnoksi.”

Tutkija toteaa, että itsehallinnon käsitteelle oikeustieteessä muodostunut sisältö on osaltaan hänen tutkimuksensa perusaineistoa, mutta ei kuitenkaan sovellu tavoiteltuun systeemivertailuun. Tutkija perustelee kantaansa saksalaisella näkemyksellä, jonka mukaan vain kansainvälinen oikeusvertailu voi tuoda uusia kysymyksiä ja näkökulmia. Tutkija tekee myös suomalaisesta tutkimuksesta samansuuntaisen johtopäätöksen.³⁸

Mitkä olisivat ylemmänasteisen itsehallinnon käsitteelliset erityispiirteet? Tässä tutkimuksessa on lähtökohtana, että kansanvalta ja virkavalta ovat toisiinsa liittyviä, suhteellisia käsitteitä. Kansanvallan toteutus edellyttää hallintokoneistoa. Itsehallinto on hallintokoneiston ohjaamisen päätöksentekotapaa kuvaava käsite. Se on siis kansanvallan alakäsite, sen toteutustapa. Itsehallinnollisen päätöksenteon ja virkavaltaisen päätöksenteon välinen raja on liikkuva. Itsehallinto voi olla vahvaa tai heikkoa riippuen siitä, millaisin oikeudellisin muodoin se on järjestetty.³⁹

Valtiosääntöoikeudellisesti ratkaisevaa itsehallintokäsitteen suhteen on ero liittovaltioiden ja yhtenäisvaltioiden välillä. Liittovaltiomuoto tukee kansalaiskeskeistä kansanvallan monitasotulkintaa, kun taas yhtenäisvaltiolle – kuten Suomelle – on tyypillistä kansanvallan valtiokeskeinen tulkinta. Lähinnä liittovaltiomaista itsehallintomuotoa Suomessa edustaa Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto. Ylemmänasteisen itsehallinnon järjestämisen kriittinen kohta on itsehallintoyhdyskunnan suhde valtioon. Se ei voi olla suoraviivainen käskysuhde. Liittovaltioissa osavaltioiden ja liittovaltion oikeusriidat käsitellään valtiosääntötuomioistuimessa (tai korkeimmassa oikeudessa). Suomessa pidetään valtiosääntötuomioistuinta lähinnä vastaavana eduskunnan perustuslakivaliokuntaa. Se ei kuitenkaan ole yksittäistapauksia käsittelevä tuomioistuin, vaan lähinnä lakiesitysten perustuslainmukaisuuden tarkistuselin. Ylemmänasteiselle itsehallinnolle perustuslailliset takeet antava tuomioistuinmenettely olisi sovitettava Suomen tuomioistuinjärjestelmään. Ahvenanmaan maakunnan osalta toimivaltaa koskevat erimielisyydet ratkaisee korkein oikeus (Ahvenanmaan itsehallintolaki 60 §). Maakunnan asioita käsitellään erityisin menettelyin, jotka poikkeavat muiden maakuntien asioiden käsittelystä.⁴⁰

Kansanvaltanäkökulmasta on huomautettava, että itsehallinto ei vielä takaa, että yhdyskunta olisi jäsentensä kannalta kansanvaltainen. Kansanvaltaisen ohjauksen muodoista ja toteutustavoista sekä oikeusturvajärjestelyistä riippuen yhdyskunta voi jäsentensä suhteen olla enemmän tai vähemmän kansanvaltainen.

VIITTEET 3 LUKUUN

1 Tiuhonen 1986a, s. 4. – Käsitteen väliportaanhallinto näyttää Tiuhonen omaksuneen komiteakielestä, johon se lienee tullut käännöksenä sanoista “the intermediate units”, joita käytettiin kansainvälisen kunnallisiiton vuonna 1961 ilmestyneessä tutkimuksessa. KM 1963:1, s. 9.

2 Niemivuo 1987, s. 75.

3 Maakuntakäsitteen ulottuvuudet ovat sosiomaantieteellinen, poliittinen, hallinnollinen ja oikeudellinen maakunta. Mennola 1990, s. 101–126.

– Euroopan yhteisön 1988 hyväksymän määritelmän mukaan “maakunta tarkoittaa aluetta, joka muodostaa maantieteellisesti selkeän kokonaisuuden, tai sellaisen alueen, jolla on jatkuvuus ja jonka väestöllä on yhteisiä piirteitä ja joka pyrkii säilyttämään tästä johtuvan erityisen identiteettinsä ja kehittämään sitä.” Heinonen 1999, s. 6. 76.

– “Regionalism is a complex phenomenon which cannot be reduced to the notion of ‘level’ in the new territorial hierarchy.” Keating 1998b, s. 28.

– “Ordet region har i sitt ursprung släktskap med orden regering och regera. Det latinska regio för region betyder i sin äldsta form riktning. Verbet regere betyder rikta, styra. En enkel uttolkning av beteckningen region skulle därmed kunna vara ett område med ett gemensamt styre.” Eriksson Ulf G. 2002, s. 21–22.

– Ryyriänen suosittelaa alue-termiä tarkoittamaan niin regioneja kuin osavaltioita ja pitää maakunta-termiä harhaanjohtavana. Ryyriänen 1997a, s. 132.

– ”Aluehallinto on luonteeltaan yleiskäsite, joka sisältää sekä valtion aluehallinnon että kunnallisen aluehallinnon. Käsitteen etuna on se, ettei siihen sisälly konnotaatiota residuaalisesta, ”väliin jäävästä” hallinnon osasta (vrt. väliportaanhallinto).” Juntunen 2002, s. 42 [viite Haveri 1997].

4 “Alueiden komitea... katsoo, että subsidiariteettiperiaate olisi liitettävä tiukemmin läheisyyden periaatteeseen eikä sitä tulisi nähdä hierarkkisena, vertikaalisten tasojen välisenä vallanjakoperusteena, koska alue- ja paikallishallinto saatetaan silloin tulkita “alemmaksi” ja siten vähemmän tärkeäksi tasoksi... (I/2.1) Taso-ilmaus implikoi hierarkiaa hallintoportaiden välillä, kun taas *toimintakokonaisuus*-termi viittaa tasavertaisuuteen perustuvasta kumppanuudesta lähtevään horisontaaliseen yhteistoimintaan eri hallintoelinten välillä. Horisontaalisen verkottumisen malli helpottaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa...” (II.4) Alueiden komitea, Instit. asiain valiokunta/012. 13.11.2000, s. 2, 8.

5 Mäkinen jaottelee alueet hallinnollisiin, toiminnallisiin ja identiteettialueisiin ja erottaa alueet tällaisina “funktionaalisina kokonaisuuksina aluetasosta, joka erilaisten toimintojen koordinoinnin tasona sijoittuu valtiotason ja paikallisten yhdyskuntien tason välille. Tällaisten välitason yksikköjen olemassaolo ja toiminta perustuvat enemmän poliittiseen tai muuhun päätöksenteko- ja ohjaustarpeeseen kuin varsinaiseen sisäsyntyiseen alueelliseen yhtenäisyyteen. Sellaisina niiden muuttaminen, yhdisteleminen ja pilkkominen käy melko helposti. Toimivilta alueilta on Jukaraisen (1996, 35) tavoin kuitenkin edellytettävä tietyntäsoista yhteisöllisyyttä ja poliittista subjektiivuutta – pelkät maantieteelliset, hallinnolliset tai taloudelliset funktionaaliset kriteerit eivät silloin ole riittäviä määrittelyperusteita.” Mäkinen 1999, s. 29–30.

6 Vrt. Eriksson 1997a.

7 Holt 1997.

8 Koska yleisesti ei ole tiedossa, että ko. julistus on käännetty suomeksi (200 vuotta sen ilmestymisen jälkeen!) on se mukana liitteenä 1.

- Lainvalmistelukunnan ehdotuksessa eräitä kansalaisoikeuksia koskevaksi julistukseksi käydään läpi historiallista kehitystä Magna Cartasta alkaen. Ranskalainen julistus sai "kansan ja aikakauden katsantotavan mukaisesti abstraktisen filosofisen luonteen" eikä voinut lainsäädäntönä tyydyttää. Englannin ja Ruotsin lainsäädäntö on ollut käytännöllisempää. Alamaiset ovat samalla kansalaisia ja keskeiset kansalaisoikeudet on vahvistettu kuninkaanvalassa, sittemmin Yhdistys- ja Vakuuskirjassa vuodelta 1789 ja Venäjän hallitsijoiden valtaistuimelle noustessaan antamissa vakuutuksissa. Lainvalmistelukunnan ehdotus 1906:2, s. 5, 7 (lainaus), 8, 10, 12. 80

9 "Suomessa vallalla oleva kansanvaltaisuus-periaatteen ymmärtäminen nojaa eduskunta-perusteiselle ajattelulle. Sille on leimallista brittiläiseen ja pohjoismaiseen tapaan *parlamentarism*in ihannointi ja vallanjakoa väheksyvä ajattelu... *eduskuntaperusteinen kansanvalta-ajattelu on keskeinen syy kunnallisen itsehallinnon alisteiseen asemaan.*" Ryynänen 1999a, s. 81.

- Vrt. Eriksson 1997a, p. 70–74.

10 Ryynänen 1986, s. 12 [viittaus historiallis-organisen kuntakäsityksen selostukseen: Harisalo – Hoikka – Rönkkö, Hallinto 8/1981, s. 16].

– Tamperelainen kunnallistutkimus "nojaa... historiallis-organiseen kuntakäsitykseen, joka tekee selvän eron juridiseen desentralistiseen teoriaan." Heuru 2000, s. 48.

11 Harisalo – Ryynänen 1997, p. 452. – Huomautuksena voi esittää, että pitäjät ovat syntyneet omaehtoisesti, mutta vanhemmat kaupungit on perustettu valtion toimesta.

12 Heuru 2001, s. 144.

13 Muodoista: Sama, s. 195–259.

14 Kuntien yhteistoiminnasta: Sama, s. 436–454.

15 Sama, s. 112–119.

16 Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, s. 4.

17 Vrt. Heuru 2001, s. 15.

18 Vrt. Ihmisoikeuksien ja kansalaisoikeuksien julistuksen 3 ja 14 artikla (liite 1).

– Käytännöllisen toteutuksen tekee mahdolliseksi poliittisen osallistumisen monikanavaisuus nykyaikaisessa yhteiskunnassa: vaalit, joukkoviestimet, palveluasiakkuus, etujärjestöt, puolueet, ruohonjuuritason toiminta. Lundquist 1996, s. 221.

– "How does Putnam define the concept of 'civicness'? In a civic community citizens actively participate in public affairs and they are more interested in public issues. They define their self-interest more in the context of broader public needs and are not so eager to reap short-term benefits than the members of a less civic community. Relationships between individuals in a highly civic society are more horizontal and characterised by reciprocity than in a less civic society, where interactions tend to be hierarchical between a patron and dependent clients. A civic society has also a higher

membership rate of civil and political organisations than a less civic society.” De Rynck 1998, s. 208.

19 “Läheisyysperiaate on liitettävä tiiviisti sellaisiin käsitteisiin kuin monitasoinen demokratia.” Euroopan unioni, Alueiden komitea, lausunto 10.–11.3.1999, s. 3.

– Marks kuvaa päätöksenteon siirtymistä kansallisvaltioilta ylikansallisille (supranational) ja alueellisille (sub-national) tasoille käsitteillä “multi-level/ multi-layered governance”. Marks 1997, s. 21.

20 “The interplay of the ‘bottom-up’ process of regional lobbying at the centre and of ‘top down’ regionalised policy making from the Union centre means that the traditional two-level game of domestic-international linkage (Putnam, 1988) is being replaced by a novel system in which direct access channels link regional actors, Member State governments and European institutions (Leonardi and Nanetti, 1990; Marquand, 1991). These are the foundations of ‘multilevel governance’ (Marks, 1993).” Christiansen 1996, s. 2.

– Monitasokansanvallasta kunta- ja aluetasolla:

“Flernivådemokratien och förhandlingskulturen, inklusive partnerskap och nätverk, representerar en mobilisering som ökar den lokala och regionala kapaciteten. Här understryks särskilt kommunernas utvidgade möjligheter att handla inom ramen för samarbetskonstellationer. Ett ensidigt medborgarperspektiv är troligen fel inkörsport till flernivådemokratien, som snarare skall förstås utgående från ett systemkapacitetsperspektiv.” Sandberg – Ståhlberg 2000, s. 100.

“Vår strävan är att initiera en principiell diskussion om den normativa grundvalen för den svenska *flernivådemokratien*... Vi kan på så sätt analysera frågan om vad demokratien bör vara som ett utfallsrum mellan två polära demokratimodeller, se figur 1... Den ena är inte nödvändigtvis mer demokratisk än den andra, de är annorlunda sätt att förverkliga demokratien...”

Figur 1. Två demokratimodeller.

	Majoritetsdemokrati	Deliberativ demokrati
Politisk substans:	Särintressen	Allmänintresse
Konfliktlösning:	Aggregering av preferenser	Transformerings av preferenser
Beslutsprocess:	Votering	Rationellt politiskt samtal/dialog
Demokrativärden:	Ansvar	Deltagande
	Effektivitet	Öppenhet
	Representativitet	Reciprocitet
Arena:	Politiska institutioner	Öffentligt rum
Komplementär beslutsform:	Förhandlade koalitioner	Förhandlad konsensus”

Jerneck – Sjölin 2000, s. 148, 154–155.

21 Debyrokratia: Kähkönen 1983, s. 26–28.

22 Vrt. Heuru 2001, s. 21.

23 Mäenpää 1997, s. 1196.

24 Byrokratia: Salminen 1995, s. 63–64.

25 Kyntäjä 1997, p. 171–179; Tuori 1999, p. 62–64.

26 Oikeudellisesti ongelmallinen kansanvallan, virkavallan ja itsehallinnon kannalta on verkostoajattelu, jolla pyritään ratkaisemaan weberiläisen, hierarkkisen sektorihallinnon yhteistyöongelmia tavoitteellisessa työskentelyssä. Verkostot

perustuvat henkilökohtaisiin suhteisiin. Ne palvelevat tiedon välitystä ja monimutkaisten tilanteiden hallintaa. Verkostoajattelua voidaan pitää eräänä symmetrian toteuttamisen muotona. Oikeudellisesti ongelmallisia näyttävät olevan verkostoituneiden yksiköiden sisäiset henkilöohjaussuhteet, verkoston vaikuttaminen yksikön toimivallan käyttöön päätösten teossa ja vastuusuhteiden järjestäminen. Verkostoajattelun kuvauksia: Niemi-Lilahti 2002; Tiihonen, Seppo 2000.

– Jälkiteollisen ajan uusia organisaatiomuotoja ovat mm. verkostot, strategiset liittoutumat ja virtuaaliset organisaatiot. Yritysten verkostot voivat olla seurauksia laajasta ulkoistamisesta. Kaikki tehtävänsä ulkoistanut on virtuaalinen organisaatio. Hatch 1997, s. 25, 191–192.

27 Uusi tietosanakirja 1997, s. 68.

28 Niemivuo 1997a, 1997b.

29 Yleiskatsaus esim.: Ojanen 2001, s. 34–35. – Itsehallinnon käsitettä perustuslaissa eritellään luvussa 4 Itsehallinto perustuslaissa.

30 Vrt. Tiihonen 1986a, s. 44.

31 Tässä tutkimuksessa itsehallinto käsitetään siten, että instituutiot ovat periaatteessa tasavertaisia.

32 Vrt. Knuutinen 1996, s. 66.

33 Tiihonen 1986a.

34 Niemivuo 1987, s. 75. Holopainen 1969, s. 223, 226, 272 (lainaus).

35 Niemi-Lilahti 1992, s. 18, 23–24, 68.

36 Sama, s. 73.

37 Sama, s. 287.

38 Mennola 1990, s. 116.

39 Vrt. Timonen 1999, s. 269–271; Mäenpää 1981 pohtii laajasti itsehallintokäsitettä. – Majoinen pohdinta kunnallisen itsehallinnon tämänhetkisestä tilasta voi koskea myös alueellista itsehallintoa:

“Strategisen johtamisen toimivuuden myötä vahvistuisi kunnallinen itsehallinto, koska itsehallinto ei ole vain valtio–kuntasuhteeseen liittyvä asia, vaan kunnassa itsessään oleva ominaisuus. Tällöin itsehallinnossa korostuu johtajuus, halu vaikuttaa tulevaisuuteen sekä vastuu kuntalaisille.

Valtuuston hyväksymät suunnitelmat sisältävät kehittämistavoitteita, joiden tarkka sisältö ja aikarajat jäävät usein epämääräisiksi ja voivat näin suunnata kunnan johtamista ja demokratiaa retoriikan suuntaan. Kuntayhteisön vaikeat ongelmat (esim. rikollisuus, huumeet, työttömyys, lasten ja nuorten pahoinvointi, turvattomuus, ympäristöriskit jne.) ovat ilmiöitä, joita ei voi palauttaa millegään yhdelle hallintokunnalle valmisteltavaksi ja näin ne jäävät liian vähälle huomiolle myös valtuustotasolla. Kuntiin on muodostumassa uudentyyppisiä toiminta-areenoita ja organisointimuotoja (seutuyhteistyö, projektiyhteistyö, konsernihallinto) joiden toimintaa valtuustot ohjaavat tavoitteilla nykyisellään hyvin rajallisesti.” Majoinen 2001, s. 11. Vrt. myös esim. Heuru 2000 ja Heuru ym. 2001.

– “What is it about social autonomy which makes the business of legislation so difficult? What do ‘the little demons in the box’ actually look like? Are idiosyncratic norms, values, rationalities, world-views, ideologies, vested interests, constellations of power, material relations of production, or a combination of all of these at work? Teubner 1993, s. 75.

40 Liittovaltiomuoto toteuttaa symmetriaperiaatteen näkökulmasta arvioituna kansanvaltaa paremmin kuin yhtenäisvaltio. Oikeudellisia ja hallinnollisia ongelmia valaisee yhtenäisvaltiota edustavien tutkijoiden kritiikki:

“Erfarenheten från det tyska federala systemet säger att de omfattande förhandlingarna mellan beslutsnivåerna inte bara banar väg för konsensusbaserade överenskommelser, utan också väver in nivåerna i varandra i strukturer av överlappande kompetenser. Som en följd av denna s.k. “Politikverflechtung” blir förhandlingarna ofta mycket komplicerade och utsträckta i tiden. Kritiker har rent av hävdad att systemet på sikt förbrukar för mycket energi på just regleringen av den inbördes kompetensfördelningen.” Jerneck – Sjölin 2000, s. 192.

II OSA

MALLIN RAKENTAMINEN: EHDOTUKSET PERUSTUSLAIN SÄÄNNÖKSIKSI

”Perustuslaintasaisen sääntelyn kokoaminen yhteen yhtenäiseen perustuslakiin selkeyttää Suomen valtiosääntöä ja lisää sen ymmärrettävyyttä. Uudesta perustuslaista saa yleiskäsityksen Suomen valtiollisen järjestelmän, julkisen vallan käytön ja yksilön oikeusaseman keskeisistä perusteista”

Suomen perustuslaki 2000, Saatteeksi, s. 3.

4 ITSEHALLINTO PERUSTUSLAISSA

Mennolan väitöskirjassaan esittämä, alueellista itsehallintoa koskeva lainsäädäntömalli on kolmitasoinen. Ylimpänä tasona on perustuslain säännös. Seuraavana tasona on yleislaki, joka määrittelee sen miten maakunnaksi järjestäytyminen tapahtuu. Kolmannen tason muodostavat maakuntakohtaiset erityislait. Tässä tutkimuksessa tutkimusongelma ja mallin rakentaminen on nähty lainsäädäntönäkökulmasta kaksitasoisena. Ylempänä tasona on valtiosääntöoikeuden alaan kuuluva perustuslain itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla koskeva säännös (PL 121.4 §), joka on olemassa. Alempana, kunnallisoikeuden alaan kuuluvana tasona on säännöksessä mainittu laki, jota ei ole olemassa. Perustuslain säännöksen problematisoimiseksi ja mallin rakentamiseksi on etsittävä tukea niistä perustuslain säännöksistä, jotka koskevat itsehallintoa, suhdetta kuntiin, hallintoaluejakoja ja lailla säätämistä.

4.1 Perustuslain itsehallintoa koskevat säännökset

4.1.1 Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla
Vuoden 1919 hallitusmuodon 51 §:ssä ylemmänasteista itsehallintoa koskeva säännös kuului: *Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin.* Säännösten järjestyksestä voi päätellä, että kysymyksessä on kuntia koskevan pääsäännöksen sivusäännös. Edeltävä kuntia koskeva säännös kuului: *Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään.* Järjestyksen ja sanamuodon perusteella voidaan siis esittää tulkinta, että mallina on kunnallinen itsehallinto, jota voidaan valikoiden soveltaa kuntia suuremmilla hallintoalueilla, eli toisin sanoen ylemmänasteinen itsehallinto on kunnallisesta itsehallinnosta johdettua hallintoa.

PL 121 §:ssä järjestys on edelleen sama, eli ylemmänasteisen itsehallinnon mallina voidaan tulkita olevan kunnallisen itsehallinnon. *Kansalaisten* itsehallinnon sijaan kuntien hallinnon tulee perustua *asukkaiden* itsehallintoon. Muutos johtuu siitä, että myös ulkomaalaisella kunnan asukkaalla on poliittisia oikeuksia kuntatasolla (PL 14 §). Vuoden 1919 hallitusmuotoon verrattuna kuntien oikeuksiin on perustuslakiin lisätty verotusoikeus. Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla ei ole *kansalaisten* tai *asukkaiden* itsehallintoa, vaan väljemmin pelkästään *itsehallintoa*.

Miten PL 121.4 §:n tarkoitusta perustuslaissa olisi tulkittava? Saraviita esittää perustuslain kommentaariteoksessaan tulkinnan:

“PeL 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Momentissa säädetään mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Tällaiset yksiköt eroavat kunnista siinä, ettei niillä voitane katsoa olevan perustuslaissa turvattua asemaa perustamisensa jälkeenkään. “Lailla säädetään” sisältäneen vain pidätyksen lain tasoon l. sen, että niistä ei voi säätää lakia alemmanasteisella säädöksellä eikä niitä voi perustaa kuntien välisin sopimuksin. Rakenteen jatkomuutokset voitaneen toteuttaa itsehallintoa kaventavaan suuntaankin tavallisella lailla. Sääntelyä rajoittanee se, ettei kunnalliseen itsehallintoon voida säätää rajoituksia 1 ja 2 momentissa vahvistettuihin seikkoihin itsehallintoalueiden toimivallan hyväksi.”¹

Saraviita problematisoi tulkinnassaan alueellisen itsehallinnon suhteen kunnalliseen itsehallintoon. Tästä näkökulmasta lausunnon näkökohtiin voi yhtyä. Perustuslain turvaama kuntien asema on tämän tulkinnan mukaan vahvempi kuin kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla. Tätä voidaan perustella 121.1 §:n säännöksellä *Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon*. Tilanne olisi toinen, jos olisi säädetty: *Suomi jakaantuu maakuntiin, jotka jakaantuvat kuntiin*. Tällainen säännös merkitsisi, että maakunnilla olisi perustuslaissa turvattu asema ja kuntien aseman turva olisi sidoksissa maakuntiin.

Lailla säädetään merkitsee, että kuntia suurempia hallintoalueita ei voi perustaa eikä säännellä hallintotoimin eikä kuntien välisin sopimuksin. Tämän perusteella voidaan tulkita, että kuntalain tarkoittamat kuntayhtymät eivät ole PL 121.4 §:n mukaisia hallintoalueita.

Kun itsehallinnon sisältöä ei nimenomaisesti ole määritelty muuten kuin viitteellisesti kuntia koskevan säännöksen sivusäännöksenä, voidaan yhtyä Saraviidan tulkintaan, että rakenteen jatkomuutoksia voitaneen toteuttaa itsehallintoa kaventavaan suuntaankin tavallisella lailla. Kuntien vahvemman perustuslainsuojan vuoksi voidaan yhtyä myös tulkintaan, ettei kunnalliseen itsehallintoon voida säätää rajoituksia 1 ja 2 momentissa vahvistettuihin seikkoihin itsehallintoalueiden toimivallan hyväksi.

Tämä keskustelu paljastaa kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon järjestämisen ongelmallisuuden. Useita kuntia käsittävinä kuntia suuremmat hallintoalueet alueellisesti katsoen ovat kuntia hierarkkisesti ylempiä, mutta

perustuslakiturvan osalta kuitenkin alempia. Tämä on ristiriidassa totunnaisten valtiosääntöoikeudellisen itsehallintokäsityksen kanssa, jonka mukaista järjestelyä edustaa esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallinto (PL 75 § ja 120 §).

Saraviidan kannanotto on tulkintaperinteen mukainen, mutta se ei anna aihetta perustuslain säännöksen problematisoinnille. Tulkinnasta ei voi johtaa pohdintaa siitä millainen itsehallintoa toteuttava laki voisi olla. Suksi sen sijaan tarkastelee säännöstä kansalaisten näkökulmasta mielessään vertailu Ahvenanmaan itsehallintoon. Hän pitää säännöstä toistaiseksi toteutumattomana tavoitesäännöksenä. Sen toteuttaminen loisi maakunnan tai aluekunnan, jolla olisi asukkaiden suoraan valitsema päätöksentekoeelin. Sillä ei kuitenkaan olisi samanlaista lainsäädäntövaltaa kuin Ahvenanmaalla, vaan se olisi luonteeltaan hallinnollinen.² Suksen tulkinta sopii tämän tutkimuksen näkökulman tueksi.

Perustuslakivaliokunta on Kainuun hallintokokeilua koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa käsitellyt alueellista itsehallintoa perustuslain näkökulmasta. Kokeilun kohteena on itsehallintojärjestelmä, josta perustuslain 121.4 §:n mukaan säädetään lailla. Kun ehdotuksessa on kysymys kunnille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisestä maakunnan hoidettavaksi, sääntelyä on arvioitava myös kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kuntien yhteistoiminnasta, kuten pakkokuntayhtymistä, on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Kuitenkin on kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta hankalaa, jos tehtäviä siirrettäisiin kunnilta maakunnille kovin laajamittaisesti. Tältä kannalta Kainuun hallintokokeilu on ongelmallinen. Toisaalta sääntelylle on perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Kuntien itsehallinnon kaventamista lievittää maakuntavaltuuston valitseminen yleisellä vaalilla, vaikkakin maakunnallinen itsehallinto on kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi. Maakunnalle siirtyvät tehtävät ovat kuntien ns. pakollisia tehtäviä, eikä niiden siirto rajoita kuntien yleistä toimialaa. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan laki Kainuun hallintokokeilusta voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksessä.³

Saraviidan tulkinta ja perustuslakivaliokunnan lausunto edustavat näkemystä, että PL 121.4 § olisi ensi sijassa säätämistekninen. Toinen tulkinta on, että kysymyksessä on itsehallinnollisen asiantilan luomista koskeva tavoitesäännös. Tätä puoltavat valtiopäivillä tehdyt esitykset ja komiteanmietinnöt, jotka ovat tarkoittaneet maakunnallisen itsehallinnon perustamista.⁴

Kuntakeskeisen kansanvaltakäsityksen pohjalta voidaan johtaa tulkinta, jonka mukaan perustuslain pitäisi antaa ja turvata kunnille oikeus järjestäytyä suuremmiksi hallintoalueiksi. Päätöksentekijöitä olisivat kunnat. Eduskunta säätäisi lain siitä, miten tällaisen järjestäytymisen pitäisi tapahtua, jotta se olisi itsehallintoa.

Tutkimustehtävän kannalta on oleellista, että perustuslaissa on säännös ylemmänasteisesta itsehallinnosta ja sen säätämistavasta. Tulkinnanvaraista on, onko perustuslain säännös tarkoitussäännös vai muotosäännös ilman tarkoitusta. Tarkoitus/muotovaihtoehtoja voidaan pohtia perustustalille asetettavien laatuvaatimusten valossa. Edustaako perustuslain teksti kansainvälisesti verrattuna korkealuokkaista alueellisen itsehallinnon sääntelyä? Määritteleekö lakiteksti alueellisen itsehallintoelimen toimivallan (Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos B.1.1.1, liite 3)?

4.1.2 Kunnallinen itsehallinto

Kuntien hallinnon tulee PL 121 §:n 1 momentin mukaan perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon; 2 momentin mukaan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla; 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus ja lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrääytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain mukaan kunnallisen itsehallinnon tunnusmerkit ovat siis kansanvaltainen hallinto, verotusoikeus ja lain antama hallinnon yleisiä perusteita, kunnille annettavia tehtäviä, ja kunnallista verotusta ja verovelvollisen asemaa koskeva oikeusturva, minkä kääntöpuolena on näitä asioita koskeva, kuntia velvoittava sääntely.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja on muotoutunut perustuslakivaliokunnan tulkinnoilla: oikeus omaan organisoitumiseen, kunnallisvaalijärjestelmä (PL 14 §), verotusoikeus, itsenäinen varallisuus oikeudellinen asema ja kieltä siirtää valtion taloudellisia vastuita kunnille esimerkiksi TSS-oikeuksien toteuttamisen yhteydessä. Organisoitumisoikeus ja verotusoikeus merkitsevät kuntalaisten oikeutta päättää taloudestaan ja hallintoelimestään. Lailla säätämisen vaatimus koskee hallinnon yleisiä perusteita, kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Kunnan asukkaiden itsehallinto tarkoittaa, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallinnon nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Saraviidan mukaan ”Tulkinnassa itsehallinnolle vakiintui oma, joskin valtiovallasta johdettu sisältö, jota ei voitu tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä rajoittaa”.⁵

Kunnallisen itsehallinnon perustuslakitasoisen sääntelyn paino näyttää olevan kunnan asukkaan oikeusturvan ja kansanvaltaisen ohjauksen suojaamisessa. Institutionaalisen itsehallinnon eli valtio-kunta-suhteen näkökulmasta kunnan asema ei ole vahva, koska itsehallinto on “valtiovallasta johdettua”. Itsehallinto on enemmän hallinnollista ja taloudellista kuin oikeudellista. Oikeudellinen itsehallinto edellyttäisi tasavertaista valtio–kunta -suhdetta, jonka takeena olisi muiden maiden perustuslakituomioistuimiin verrattavissa oleva tuomioistuinmenettely.

4.1.3 Saamelaisten itsehallinto

PL 121.4 §:ään sisältyy myös säännös, jonka mukaan *Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään*. Kulttuuri-itsehallintoon kuuluu saamelaiselinkeinojen suojaaminen ja oikeus omaan saamelaiskäräjäjärjestelmään. Saamelaisten oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin säädetään PL 17 §:ssä. Eduskunnan työjärjestyksessä (ETJ 37.2 §) on säännös saamelaisten kuulemisesta heitä erityisesti koskevassa asiassa eduskunnassa.⁶

Saamelaisten itsehallinnon pääpaino on kielen, kulttuurin ja elinkeinojen suojaamisessa. Saamelaisilla on kotiseutualue, joka ei ole oma hallintoalue valtakunnan hallintoaluejaossa.

4.1.4 Yliopistojen itsehallinto

PL 123 §:n mukaan *Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*. Säännös täydentää 16.3 §:n perusoikeussäännöstä, jonka mukaan *Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu*. Itsehallinto ei koske muita oppilaitoksia. Itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan lailla on säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin sekä yliopistojen kielisuhteista. Sääntelyllä rajoitetaan julkisen vallan puuttumista yliopistojen asioihin. Säännökset eivät ota kantaa oikeusturvaan yliopiston sisäisessä työskentelyssä.⁷

Arvo Myllymäki on katsonut lausunnossaan, että säännös itsehallinnosta jää täysin avoimeksi.⁸ Lausuntoa tukee Eero Kasasen mielipidekirjoitus, jossa hän vaatii yliopistojen taloudellisen autonomian kehittämistä osana niiden itsehallintoa. Yliopistojen oma vaikutusmahdollisuus määrärahojen

kohdistamiseen sekä virkojen perustamiseen on lisääntynyt. Valtion tilivirastoina niillä ei kuitenkaan ole taloudellisesti itsenäistä asemaa. Valtio on yksi jakamaton oikeushenkilö, johon yliopistot kuuluvat. Kasanen ehdottaa, että yliopistoista tehdään julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä.⁹

Perustuslain säännös yliopistojen itsehallinnosta turvaa yliopistot hallintoviranomaisten mielivaltaiselta puuttumiselta ja korostaa yhdessä tieteen vapautta koskevan perusoikeussäännöksen kanssa yliopistollisen työskentelyn sisällöllistä autonomiaa. Yliopistojen taloudellisen itsehallinnon ja sisäisen oikeusturvan takaamisen kannalta sääntely näyttää puutteelliselta.

4.1.5 Ahvenanmaan itsehallinto

PL 120 §:llä on otsikko: *Ahvenanmaan erityisasema*. Pykälän mukaan *Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään*. Itsehallintoon sisältyy lainsäädäntövaltaa, josta on säännöksiä PL 75 §:ssä. Itsehallinnon eräänä oikeudellisena takeena on itsehallintoasioiden erityinen käsittelytapa tasavallan presidentin päätöksenteossa, josta on säädetty PL 58 §:ssä. Ahvenanmaalla on erityisasema myös kansainvälisissä suhteissa, mikä joudutaan ottamaan huomioon PL 8 luvun säännöksiä sovellettaessa. Itsehallinnosta johtuu myös eduskuntavaalien toimittamista koskevan PL 25 §:n säännös, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunta muodostaa oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten. Itsehallintolain muuttaminen, kumoaminen tai poikkeusten tekeminen siitä edellyttää eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävää päätöstä. Eduskunnassa päätös tehdään perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivillä kahden kolmasosan enemmistöllä. Maanhankintalain muuttamisesta on omat säännökset. Maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus antaa tällaisen aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan lainsäädäntövaltaan ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta on säädetty tyhjentävästi itsehallintolaissa, eikä valtakunnalla ole tältä osin lainsäädäntövaltaa. Maakuntalakeihin sovelletaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan PL 106 §:n perustuslain etusijaa koskevia säännöksiä. Tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista. Presidentin päätösvalta on tällöin luonteeltaan lähinnä oikeudellista. Kansainvälisissä suhteissa Suomen suvereniteetin merkittävin rajoitus Ahvenanmaalla on saarten demilitarisointia koskevat kansainväliset sopimukset. Kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvien velvoitteiden voimaansaattaminen edellyttää maakuntaelimien hyväksymistä, mikä merkitsee, että Suomen solmimien

kansainvälisten sopimusten voimassaolosta Ahvenanmaalla voi olla poikkeuksia (esim. EU-säännökset). Maakuntahallituksella on oikeus osallistua sopimusneuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Maakuntahallituksella on lisäksi neuvotteluja koskeva aloiteoikeus.¹⁰

Ahvenanmaan itsehallinto on kulttuurista, oikeudellista, poliittista, hallinnollista, taloudellista ja kansainvälisoikeudellista itsehallintoa ja Ahvenanmaan asema muistuttaa siten liittovaltioiden osavaltioiden asemaa. Ahvenanmaan yhdellä kansanedustajalla on eduskunnassa liittovaltioiden kahden kamarin edustajien yhdistynyt rooli, eli hän edustaa sekä maakuntaa että väestöä. Ahvenanmaan itsehallinnon oikeudelliset takeet ovat sekä lakien säätämisen että hallinnon osalta vahvat.¹¹

4.1.6 Kirkollinen itsehallinto

PL 76 §:n mukaan

Kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta.

Kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään.

Pykälässä ei ole mainintaa itsehallinnosta eikä myöskään Saraviita käytä sanaa pykälän kommentaarissaan. Kirkkolakiin sisältyy kuitenkin menettelyjä, jotka ovat luonteeltaan itsehallinnollisia. Omaa pykälää perustuslaissa voidaan pitää periaatteellisena takeena evankelis-luterilaisen kirkon itsehallinnollisesta asemasta. Kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita sekä kirkkolain muuttamista tai kumoamista. Kirkkolakia koskeva kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä. Esitystä annettaessa ei kirkolliskokouksen ehdotukseen voida tehdä asiasisältöisiä muutoksia. Eduskunta voi joko hyväksyä esityksen muutoksitta tai hylätä sen.¹²

Kirkkolaki sisältää mielenkiintoisen ratkaisun itsehallinnollisen lainsäädäntövallan järjestämiseksi eduskunnan viimekätistä päätösvaltaa loukkaamatta. Itsehallintoyhdyskunta valmistelee oman lakinsa, johon eduskunta ei voi tehdä muuta kuin lakitekniisiä muutoksia. Eduskunnan lainsäädäntövalta toteutuu kuitenkin täydellisenä siten, että se voi hylätä esityksen.

4.1.7 Hallinnolliset jaotukset

Valtionhallinnon aluejaotuksilla on merkitystä kuntia suurempien itsehallintoalueiden kannalta. PL 119.1 §:n mukaan

Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

PL 122 §:n mukaan

Hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Kuntajaon perusteista säädetään lailla.

Vuoden 1919 hallitusmuodon 50 §:ssä säädettiin aluejaoksi jako lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Ajatuksena näyttää olleen, että aluejaotus on hierarkkinen: valtakunta jakaantuu lääneihin, läänit kihlakuntiin ja kihlakunnat kuntiin.

Koska valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon joustavan kehittymisen tuli olla mahdollista, ei perustuslaissa enää säädetty jotakin erityistä jaotustapaa hallinnon alueellisten rakenteiden perustaksi. Alue- ja paikallishallinnon aluejaotuksen perusteista ja viranomaistyypeistä säädetään kuitenkin lailla. Pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä.¹³

Joustavuus- ja tehokkuustavoitteet ovat tehneet alueellisesta hallintorakenteesta kirjavan. Hallintotasoja yleiskäsitteillä kuvattuna ovat:

- presidentti ja valtioneuvosto
- keskushallinto
- suuralueet (läänit, maanpuolustusalueet)
- alueet (maakunnat)
- seudut (kihlakunnat, seutukunnat)
- kunnat.

Virastomuotoja ovat yksittäisvirastot ja yhteisvirastot.

Hallinnon uudistamisen myötä ministeriöt ovat ikään kuin itsenäisiä yrityksiä, joista jokainen haluaisi valita ”jakelutiensä” eli aluejaotuksen ja virastomuodon sellaiseksi, joka johtamisen, kustannustehokkuuden ja asiakaspalvelun kannalta olisi ministeriön kannalta edullisin.¹⁴ Voidaan kysyä onko asiakaspalvelu kansalaisten kannalta kattavaa ja tasapuolista.

Hajanaisuus näyttää kasvattavan eduskunnan ja hallintokoneiston välistä etäisyyttä ja siten vahvistavan virkavaltaa.

4.2 Arviointia

Kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinto on pääpiirteissään johdettava PL 121 §:n kuntia koskevista säännöksistä ja niiden tulkinnoista. Vaikeudeksi muodostuu kuitenkin tällöin se, että olisi organisoitava tavallaan kaksi kuntamuotoa porrastettuun keskinäiseen suhteeseen, joka ei saisi olla alisteinen, koska tällainen alistus olisi vastoin varsinaisia kuntia koskevan itsehallintoperiaatteen kanssa. Tämän ongelman ratkaisua auttaa perustuslain muita itsehallintoyhdyskuntia koskevien säännösten erittely. Itsehallinto on laajasti ymmärrettyä vivahteikkaampaa kuin kunnallislainsäädännön itsehallinto. Se voi olla laajaa (Ahvenanmaa) tai suppeaa (saamelaiset, yliopistot). Siihen voi sisältyä oikeudellisia järjestelyjä, jotka toteuttavat itsehallintoa ollen kuitenkin sopusoinnussa eduskunnan lainsäädäntövallan kanssa (kirkko). Oleellista on, että itsehallintoyhdyskunnalla on ainakin jokin toiminto, jossa sen toimivalta on oikeudellisesti suojattu.

Hallinnon uudistamisen ja uuden perustuslain säätämisen myötä aluehallinnon kokonaisrakenne on kirjavoitunut ja tullut kansanvaltaisen ohjauksen kannalta vaikeammin ymmärrettäväksi ja hallittavaksi. Kuntia suurempia itsehallintoalueita koskeva perustuslain säännös pitäisi tästä johtuen laatia välineeksi aluehallinnon parempaan kokonaisvaltaiseen ja kansanvaltaiseen hallintaan.¹⁵

4.3 Maakuntien itsehallinto perustuslaissa

Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen mukaan alueellisella itsehallinnolla tarkoitetaan alueellisten viranomaisten (*regional authorities*) oikeudellista toimivaltaa ja kykyä säännellä ja hoitaa perustuslain ja lakien rajoissa omalla vastuullaan osaa julkisista asioista alueen väestön etujen ja läheisyysperiaatteen mukaisesti. Olosuhteet eri maissa ovat erilaiset, minkä vuoksi varauksellisesti esitetään, että siellä missä on alueellisia viranomaisia on alueellisen itsehallinnon periaate tunnustettava tarkoituksenmukaisella tavalla kansallisessa lainsäädännössä tai perustuslaissa. Itsehallinnon turvaa se, että alueellisista viranomaisista säädetään perustuslaissa tai niitä perustetaan lailla, jolloin muutosten teko edellyttää perustuslaki- tai lakikäsittelyä.

Suomen perustuslaki tunnustaa alueellisen itsehallinnon periaatteen, mutta säännös itsehallinnon järjestämisestä on yleensä tulkittu vain päätöksenteon muotoja koskevaksi. Säännös ei perusta itsehallintoa. Edellä todettiin, että

itsehallintoa ei kansallisena järjestelmänä voi perustaa siten, että maakunnille säädetään *oikeus itsehallintoon*. Sääntelyn kehittämiseksi monitasokansanvallan suuntaan tulisi perustuslailla säätää itsehallinnosta asiantilana. Tällainen asiantila syntyy säännöksellä, jonka mukaan maakunnilla *on itsehallinto*. Itsehallinto on turvattu, kun siitä säädetään lailla. Lauridsen suosittelee uudistusta ehdottavalle tutkimukselle menetelmäksi analogian käyttöä. Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaa säännöstä analogisesti¹⁶ soveltaen ja säännökset johdonmukaisesti järjestäen tutkimuksen itsehallintoa koskeva perustuslakiehdotus saa muodon:

120 § Maakuntien ja muu alueellinen itsehallinto

Maakunnilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.

Saamelaisilla on saamelaiden kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

121 § Kunnallinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Valtionhallintoa koskevan pykälän jälkeen olisi alueellista itsehallintoa koskeva pykälä ja sen jälkeen kunnallista itsehallintoa koskeva pykälä.¹⁷ Alueellisen itsehallinnon eri muodot on koottu samaan pykälään. Maakuntien itsehallintoa koskeva momentti on muotoiltu siitä lähtökohdasta, että säännös tarkoittaa ko. itsehallintolain säätämistä. Ahvenanmaata koskeva säännös on entisenlainen, mutta ilman otsikkoa "Ahvenanmaan erityisasema". Erityisasema ilmenee momentin tekstistä. Saamelaisia koskeva momentti on entisenlainen. Kunnallista itsehallintoa koskevan pykälän teksti on ehdotuksessa entisenlainen siten, että otsikosta on poistettu sanat "ja muu alueellinen", ja neljäs momentti on poistettu.

4.4 Vaali- ja osallistumisoikeudet

Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen mukaan alueelliseen itsehallintoon kuuluu, että alueiden rajoja ei saa muuttaa kuulematta asianomaisia alueita. Etukäteen tapahtuvaan kuulemiseen voi sisältyä kansanäänestys. Alueen edustajainkokous tulee valita suoralla tai epäsuoralla vaalilla. Väestö voi valita suoralla vaalilla toimeenpanotehtävää

hoitamaan henkilön tai toimielimen, joka voi toimia edustuselimen rinnalla ollen sille selontekovastuussa.

Vaali- ja osallistumisoikeudet on määritelty perustuslain toisen luvun 14 pykälässä. Sen toisen momentin mukaan kahdeksantoista vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä, minkä lisäksi oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen suosituksiin ja maakuntien itsehallintoa koskevaan perustuslain säännökseen perustuen kyseistä momenttia tulisi täydentää siten, että se koskisi sekä maakuntia että kuntia. Momentti saa tällöin seuraavan muodon.

14 § Vaali- ja osallistumisoikeudet

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää maakunnallisissa ja kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua maakuntien ja kuntien hallintoon säädetään lailla. (2 mom.)

Täydennys mahdollistaa perustuslakitasolla maakuntavaltuuston ja maakuntajohtajan valitsemisen suoralla vaalilla ja maakunnalliset kansanäänestykset esimerkiksi rajojen muutossuunnitelmista.

Perustuslailla säädetty itsehallinto muuttaa maakuntien suhdetta valtioon periaatteessa aikaisempaa symmetrisemmäksi. Maakuntia koskevan sääntelyn yhtenäisyys toteuttaa symmetriaa niiden keskinäisessä suhteessa. Ahvenanmaan itsehallinto on epäsymmetrinen poikkeus suhteessa muihin maakuntiin. Ahvenanmaan laaja itsehallinto toteuttaa symmetriaa suhteessa valtioon.

VIITTEET 4 LUKUUN

1 Saraviita 2000, s. 566.

2 “Bestämmelsen om självstyrelse på större områden än kommuner är således för tillfället tom, men den erbjuder en möjlighet att “i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, t.ex. självstyrande landskap” där det högsta beslutande organet är direkt valt av områdets invånare. Ett sådant självstyrande landskap eller en sådan regionkommun skulle dock knappast ha någon sådan lagstiftningsmakt som kännetecknar den åländska självstyrelsen, utan självstyrelsen skulle i ett dylikt fall vara administrativ till sin karaktär och organiseras mer eller mindre på samma sätt som för kommunernas del.” Suksi 2002, s. 351.

– Jyränki ei selitysteoksessaan käsittele 121.4 §:ää. Jyränki 2000a, s. 151–152.

– “Perustuslaissa on kunnallishallintoa ylemmän asteisen itsehallinnon osalta vain optio.” Pohjolainen 2001, s. 77.

– Husa ja Pohjolainen eivät itsehallintoa (s. 211–212) eivätkä kunnallisoikeutta (s. 261–274) kuvatessaan käsittele 121.4 §:ää. Husa – Pohjolainen 2002.

– Mennola tulkitsee HM 51.2 §:n siten, että lainsäätäjän harkintaan on jätetty toteutetaanko momentissa tarkoitettu itsehallinto vai ei. Toteuttamismuotona myös kuntainliittomalli on mahdollinen. Mennola 1990, s. 271, 288 viite 403.

3 PeVL 65/2002 vp – HE 198/2002 vp; ks. jäljempänä jakso 8.3.2 Kainuun hallintokokeilu.

4 Ks. luku 6 Esityksiä maakuntaitsehallinnosta.

– Käytännöllinen tulkinta on, että ylemmänasteista itsehallintoa koskevalla säännöksellä “on yleensä katsottu viitattavan Ahvenanmaata lukuunottamatta säätämättä jääneeseen maakuntaitsehallintoon. Säännöksen on oikeuskirjallisuudessa kuitenkin katsottu viittaavan muun muassa myös kuntien yhdistämiseen tai kuntayhtymiin ainakin ylemmän asteen itsehallinnon alkiaina tai korvikkeina. Olennaista kuitenkin on, että myös ylemmän asteinen itsehallinto on toteutettavissa lailla.” Aluehallinnon oikeudelliset perusteet 1995, s. 32.

– “Planerna var tämligen konkreta efter ikraftträdandet av regeringsformen år 1919.” Suksi 2002, s. 351.

– “Självstyrelsen är en av de viktigaste komponenterna i den demokratiska statens uppbyggnad. Det har tidigare påpekats, att självstyrelsen inte upptas i grundlagens inledande kapitel om “statsskickets principer” – ett utelämnande som är svårt att förstå...

Frågan om den så kallade landskapssjälvstyrelsen är ett exempel på ett programmatiskt stadgande, som inte har förverkligats... Finland är ett av de ytterst få länder i Europa som saknar regionala självstyrelseorgan, och avsaknaden av dem får ses som en allvarlig brist...

Trycket från frivilliga landskapsorganisationer och från den regionala rörelsen inom EU ledde i alla fall år 1997 till en lag om landkapsindelning och ett statsrådsbeslut om hur kommunerna fördelar sig på de 19 landskapen...

Landskapslagstiftningen i dag har ett halvdant drag. Uppenbart är att den kommer att utvecklas, antingen från den nuvarande basen eller en ny.” Jansson 2000, s. 147, 152–153.

- 5** Saraviita 2000, s. 563, 564 (lainaus), 565–567.
- 6** Sama 2000, s. 566–567.
- 7** Sama, s. 569–570.
- 8** Sama, s. 570 viite.
- 9** Kasanen 2000. Aiheesta myös Myllymäki 2001.
- 10** Saraviita 2000, s. 190–191, 290, 369–370, 450, 464–465, 529, 560–563, 580.
- 11** Jyränki 2000b, s. 9–10, katsoo, että ilmaisu ”itsehallinto”, jota käytetään ennen muuta kuntien ja myös yliopistojen hallinnon yhteydessä, sopii huonosti kuvaamaan Ahvenanmaan oikeudellista asemaa. Enemminkin on kysymys federatiivisesta aineksesta Suomen valtiosäännössä.
- 12** Saraviita 2000, s. 370–371.
- 13** Sama, s. 557–560, 567–568.
- 14** Vrt. Stenvall 1999a-c.
– Aluejaotusta on täsmennetty maakuntajakolailla (1159/1997), jonka mukaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan toiminnallistaloudellisiin perustein maakuntiin (1:1 §). Valtion aluehallintoviranomaisten toimialuejaossa pyritään noudattamaan maakuntajakoa (1:3 §). Valtioneuvosto on päättänyt maakuntien nimistä, alueista ja kielellisestä jaotuksesta (VNp maakunnista 26.2.1998/147).
- 15** Perustuslakiuudistuksen kansanvaltaisuudesta esim. Tiuhonen 1997a ja 1997b, Ryyänen 1997b, 2001a, Sipponen 2000.
- 16** Analogiasta menetelmänä: Aarnio 1989, s. 242–246; Makkonen 1998, s. 123–124.
- 17** Hallituksen esityksessä järjestys oli johdonmukainen. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että Ahvenanmaan maakunnan erityisaseman vuoksi sitä koskevan pykälän paikka tulee olla ennen kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevaa pykälää. PeVM 10/1998 vp, s. 34.

III OSA

MALLIN RAKENTAMINEN: HAHMOTELMA LAIKSI MAAKUNTIEN ITSEHALLINNOSTA

“Suomalainen hallinto ja hallintokulttuuri voidaan 1990-luvulla rakentaa luottamuksen periaatteelle. Ihmisille tulee antaa mahdollisuus tehdä valintoja. Suomalaisessa yhteiskunnassa voidaan asioita hoitaa menestyksellisesti luottamalla ihmisiin ja ottamalla heidän henkisiä voimavarojaan yhteiseen käyttöön, jakamalla valtaa ja vastuuta.”

Luottamus läheisyys linjakkuus, takakansi

5 AATTEELLISTA JA HISTORIALLISTA TAUSTAA

Alueellisen itsehallinnon aikaansaaminen on ollut ajoittain esillä valtiopäivillä 1800-luvulta alkaen. Vuoden 1919 hallitusmuotoon otettiin tätä koskeva 51.2 §. Sitä toteuttaa vuonna 1920 annettu Ahvenanmaan itsehallintolaki, joka kuitenkin perustuu kansainväliseen velvoitteeseen. Vuonna 2003 annettu laki Kainuun hallintokokeilusta toteuttaa PL 121.4 § säännöstä *Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla*. Miten voitaisiin selittää se, että alueellista itsehallintoa koskevaa lakia koko maata koskevana ei monista aloitteista huolimatta ole saatu aikaan? Aatteelliset ja historialliset selitykset ovat tämän tutkimuksen kannalta kiintoisia.

Säännöksen aatehistoriallinen tausta sisältää jännitteen, joka vaikuttaa edelleenkin. Tuija Pulkkinen mukaan 1800-luvun puolivälin jälkeen Suomessa käydystä poliittisesta keskustelusta voi erottaa kaksi poliittisen ajattelun perinnettä. Toinen oli vahvasti vaikuttava hegeliläinen aatesuunta ja toinen anglosaksinen, liberaalinen aatesuunta. Niillä oli yhteisiä tavoitteita, mutta keskeisissä käsitteissä ne pysyivät toisilleen vieraina. Suomalainen poliittinen kulttuuri on saanut näiden aatesuuntien edelleen jatkuvasta rinnakkainelosta omintakeisia piirteitä, mitkä erottavat sen esimerkiksi skandinaavisesta poliittisesta kulttuurista.¹

Kun Tiihonen päätyy arvioimaan, että hegeliläinen virkavaltaperinne ei salli alhaalta lähtevää, liberalistisen ajattelutavan mukaista kehitystä², niin Pulkkinen puolestaan katsoo, että tämä aatesuuntien kaksinkamppailu tuottaa omaleimaisia ratkaisuja. Tämä antaa tavallaan Suomen hallintojärjestelmälle luvan tehdä omintakeisia aluetason hallinnollisia ratkaisuja, ja antaa myös aineksia tällaisten ratkaisujen suunnittelulle.

Valtioperinteen lisäksi aluetason ratkaisuihin vaikuttaa Heikki Ylikankaan mukaan suomalaisen kunnallishallinnon vahva historiallinen perinne. Suomalaisen hallintokulttuurin erikoinen piirre on, että paikallinen itsehallinto on meillä keskittynyt pitäjien varaan. Maakuntaitsehallinto ja kylä- tai kaupunginosahallinto eivät ole yrityksistä huolimatta Suomessa menestyneet.³ Aluetasoa koskevien johtopäätösten teossa Ylikankaan tapaan on yksi heikkous, jonka Tiihonen tuo esiin. Ennen Ruotsin vallan aikaa ei Suomi ollut valtiotasoisesti järjestäytynyt. Ruotsissa vahva maakuntahallinto keskiajan lopulla selittyy sillä, että Ruotsi oli valtio. Valtiollinen toiminta sekä keskusvallan että kansalaisten näkökulmasta edellytti silloisissa oloissa vahvaa maakuntatasoa.⁴ Vasta autonomia ja varsinaisesti vasta itsenäisyys loivat puitteet omavastuiselle aluehallinnon kehittämiseksi Suomessa.

Pitäjä(kunta)keskeinen hallintonäkemys voidaan siis aluetason näkökulmasta nähdä valtiollisesti kehittymättömissä oloissa syntyneen perinteen aiheuttamana, millä on kansanvallan ja hallinnon kannalta sekä myönteisiä että kielteisiä puolia. Myönteistä on se, että pitäjähallintoperinne on aikojen kuluessa luonut omaleimaisia, toimivia ajattelutapoja ja hallinnollisia ratkaisuja. Kielteinen puoli on, että tämä perinne voi olla rasite uusien aluetason ratkaisujen suunniteltaessa, koska silloin on yhdistettävä kunnan näkökulma valtion ja kansalaisten näkökulmaan. Voisiko aluehallinnon kansanvaltaiselle kehittämiselle löytyä perusteita yleisestä oikeuskehityksestä? Tyypillisiä piirteitä ovat tietty viive Pohjoismaihin ja läntiseen Eurooppaan verrattuna ja suurten oikeudellisten muutosten nopea ja tehokas läpivieminen, kun olosuhteet ovat sitä vaatineet.⁵ Oikeuskehitys Ruotsin ja Venäjän vallan aikana vahvisti valtiokeskeisyyttä. Tähän suuntaan vaikuttivat myös sisäisten ristiriitojen kärjistyminen ja ponnistelut kansainvälisen aseman vakiinnuttamiseksi itsenäistymisvaiheessa. Maailmansotien välinen, rauhallinen kehityksen kausi synnytti lakisääteiset kuntainliitot. Sotaponnistukset ja säännöstely vahvistivat keskusvaltaa ja toteuttavaa kunnallishallintoa. Hyvinvointivaltion rakentaminen lainsäädännöllä ylläpiti edelleen valtiokeskeisyyttä ja vahvisti toteuttavaa hallintoa hoitavaa kuntatasoa.⁶ Valtiosäännön uudistaminen 1980- ja 1990-luvuilla perustui painotetusti käsitykseen, että kansanvalta toteutuu eduskunnan valinnan kautta.⁷ Liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan unioniin ovat uudelleen nostaneet aluetason lainsäädäntöhankkeiden kohteeksi.

Yhteenvedon voidaan todeta, että valtiokeskeisyyttä ovat Suomessa tukeneet monet olosuhdetekijät ja kansanvaltaisen aluehallinnon perinteen ohuus. Oikeustieteellisen tutkimuksen uudet virtaukset ja niistä vaikutteita saanut valtiosääntökeskustelu olivat myös omiaan tukemaan valtiokeskeisyyttä. Eurooppalaistuminen ja globalisoituminen ovat tuoneet uusia haasteita. Kysymys on siitä, muuttuuko hyvinvointivaltio kansainvälistymisen paineessa uudenlaiseksi luokkayhteiskunnaksi vai pystytäänkö kansainvälisen ja kansallisen politiikan avulla huolehtimaan siitä, että yhteiskunnallinen eriarvoisuus ei kasva.⁸ Uudesta tilanteesta selviäminen edellyttää kansalaiskeskeisen kansanvaltakäsityksen vahvistumista. Hallintoa ei voida tarkastella pelkästään tehokkuus- ja koordinoitavuuden näkökulmasta, vaan olisi tutkittava millaisin muodoin kansanvallan toteutumista voidaan kehittää. Lähtökohdaksi olisi asetettava kansalaisesta instituutioihin suuntautuva ohjaus, jolla on erilaisia muotoja erilaisissa kokonaisuuksissa, eri tasoilla.⁹

VIITTEET 5 LUKUUN

- 1** Pulkkinen 1989, s. 111.
– Tiivis luonnehdinta autonomian ajan hallintokulttuurista: Kulla 1991, s. 170.
- 2** Tiihonen 1986a, s. 221, 228, 238–239.
- 3** Ylikangas 1991, s. 111.
- 4** Tiihonen 1986a, s. 62–68, 99.
- 5** Kekkonen 1999, s. 163.
- 6** Historiallisia kuvauksia: Soikkanen 1966, s. 390–399, 510–514, 697–702; Niemivuo 1997c, p. 1243–1244; Laitinen, P. 1997.
- 7** Vrt. Kekkonen 1999, s. 163.
- 8** Sama, s. 164–165.
- 9** Kehityssuuntana on yhteiskunnan valtiollistuminen. Yhteiskunta on ohjautunut kohti tavoiterationaalia mallia erityisesti julkisoikeudessa. Väljien säännösten lisääntyminen merkitsee vallan painopisteen siirtymistä lainsoveltajan suuntaan. Suunnittelun merkitys on kasvanut. Tärkeää on ”kilpailukyky”. On syntynyt ylisääntelyä. Arkitodellisuus on byrokratisoitunut ja kansalainen on muuttunut enemmän alamaiseksi. Aarnio 1981, s. 107 ja 1989, s. 21–27.

6 ESITYKSIÄ MAAKUNTAITSEHALLINNOSTA

Tiihonen on väitöskirjassaan kartoittanut vuoteen 1986 asti esitykset ylemmänasteisesta itsehallinnosta ja niistä käydyn keskustelun. Autonomian alusta lähtien oli tehty kaikkiaan 34 virallista esitystä, joista 24 valtiopäivillä, kahdeksan komiteoiden ja kaksi lainvalmistelukunnan tekemiä. Hallituksen esityksiä oli tehty seitsemän, joista kaksi nimenomaan itsehallinnon laajentamista koskevaa esitystä tehtiin 1880-luvulla. 17 kertaa asiaa oli käsitelty kansanedustajien aloitteiden pohjalta.¹

6.1 Esitykset autonomian ajalla

Ensimmäinen ehdotus ylemmänasteisen itsehallinnon luomisesta Suomeen tehtiin valtiopäivillä vuonna 1867, ja ensimmäinen lakiehdotus julkaistiin komiteanmietinnössä vuonna 1881.² Komitean esikuvana oli Ruotsin lainsäädäntö, jonka ydinajatuksena on lääninhallinnon ja maakäräjähallinnon rinnakkaisuus.³ Seuraavien maakuntaitsehallintoa suunnitelleiden komiteoiden lakiesitykset ovat muunnelmia tästä perusratkaisusta. Jos ylemmänasteinen itsehallinto olisi perustettu, nämä yhdyskunnat hoitaisivat nyt kuntayhtymien tehtävät, kuten sairaaloiden ja ammattikoulujen ylläpitämisen ja toimisivat lausunnonantajina valtionhallinnolle samaan tapaan kuin maakunnan liitot. Maakuntaitsehallinnon aluejaoksi on mietintöjen lakiehdotuksissa yleensä ehdotettu läänijakoa siten, että läänissä olisi yksi tai useampi maakunta. Myös kihlakuntajakoa on esitetty. Varhaisemmissa esityksissä suurimmat kaupungit olisivat muodostaneet oman itsehallintoyksikkönsä. Ylimpänä päätöksentekaelimenä olisi maakuntavaltuusto (läninkäräjät, maakuntapäivät, maakunnanvaltuusto), joka valittaisiin välittömällä tai välillisillä vaaleilla. Toimeenpanevana elimenä olisi maakuntahallitus (läninvaliokunta, maakuntalautakunta, maakunnanhallitus). Maakunnan virkamiehiä olisivat varhaisissa ehdotuksissa kamreeri ja lainoppinut sihteeri, myöhemmissä ehdotuksissa johtavana virkamiehenä olisi maakuntajohtaja (maakunnanjohtaja). Yhdessä ehdotuksessa, jota selostetaan jäljempänä, johtava virkamies oli maaneuvos. Maakunnan toimiala olisi yleinen tai rajattu lainsäädännöllä. Maakunnalla olisi oikeus kantaa maakuntaveroa. Alistusvelvollisuus käsittää varhaisemmissa ehdotuksissa mm. tärkeät raha-asiat ja myöhemmissä ehdotuksissa erityislaeissa säädetyt asiat. Käsitteleviä viranomaisia olisivat autonomian ajan ehdotuksissa senaatti ja kuvernööri; ja itsenäisyyden ajan ehdotuksissa valtioneuvosto, sisäasiainministeriö ja maaherra. Maaherralla olisi läsnäolo-, keskustelu- ja esitysoikeus ylimmässä päättävässä elimessä.⁴

6.2 Itsenäisyyden ajan esitykset

Hallitusmuodon säätämisen jälkeen asetetun ns. Tulenheimon komitean laajaan toimeksiantoon sisältyi ehdotuksen laatiminen HM 51.2 §:n toteuttamisesta. Komitean lakiehdotuksissa (KM 1923:13) on myöhempiä ehdotuksia itsenäisemmän maakuntapolitiikan mahdollistavia ratkaisuja. Komitean ehdottamat lait ovat Ehdotus laiksi maakuntien itsehallinnosta, Ehdotus laiksi maakuntien itseverottamisoikeudesta ja Ehdotus laiksi maakuntien edustajain kokouksista. Ensin mainitussa laissa maakuntapäivien käsiteltävien asioiden 23-kohtaisen luettelon mukaan asioita olisivat mm. elinkeino-, työllisyys-, ympäristönsuojelu-, pelastustoimi- ja liikenneasiat (18 §). Maakunnalla olisi järjestyssääntöjä, joiden rikkomisesta voitaisiin määrätä uhkasakkoja (20 §). Maakuntaa johtaisi maaneuvos, joka toimisi maakuntapäivien ja maakuntalautakunnan puheenjohtajana. Maaneuvoksen nimittäisi kolmen vuoden virkakaudeksi valtioneuvosto kolmesta maakuntapäivien asettamasta ehdokkaasta (23, 35, 42, 49 ja 50 §:t).

Ehdotus laiksi maakuntien itseverottamisoikeudesta sisältää säännökset vakinaisesta maakuntaverosta ja muista veroista ja maksuista. Maakuntaverovoisi olla korkeintaan 10 % valtiolle menevästä tulo- ja omaisuusverosta. Maakunnan erityisiin tarpeisiin voitaisiin kantaa veroa kunnilta ositettuna niiden kesken kunnista edellisenä vuonna kertyneen tulo- ja omaisuusveron mukaan.

Ehdotus laiksi maakuntien edustajain kokouksista on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen. Maakuntien yhteistyö tapahtuisi kaksitasoisen yhteistyöelimen puitteissa. Maakuntien edustajien kokous muodostuisi maakuntapäivien valitsemista jäsenistä (2 §). Maakuntien yhteinen toimikunta koostuisi maakuntalautakuntien valitsemista edustajista (3 §). Käsittelyyn otettaisiin yhteiset asiat, joista maakunnat ovat keskenään sopineet. Toimikunta kokoontuisi aloitteen tehneen maakunnan maaneuvoksen kutsusta tai säädetyissä asioissa valtioneuvoston kutsusta ja laatisi käsiteltävästä asiasta mietinnön (4 §). Päätökset toimitettaisiin maakunnille ja säädetyissä asioissa valtioneuvostolle (8 §).

Aluejaotuksesta päätettäisiin komitean ehdotuksen mukaan asetuksella. Läänijaotukseen kuuluisi 11 lääniä, Ahvenanmaan maakunta sekä Helsingin ja Vaasan hallintoalueet. Läänijakoon perustuvaan maakuntajaotukseen kuuluisi 23 maakuntaa sekä Turku, Tampere ja Viipuri itsehallintoalueina. (s. 119, 165–166).⁵

Itsehallinnollinen painotus komiteoiden lakiesityksissä heikkenee vuoden 1923 komitean jälkeen. HM 51.2 säännös oli vielä Lainvalmistelukunnan vuoden 1930 ehdotuksen lähtökohtana. Ehdotus oli vuoden 1923 komitean esityksen jatkokehittelyä, mutta ei enää samalla tavalla itsehallintoa korostava. Kun esimerkiksi vuoden 1923 komitea esitti lakia maakuntien yhteistoiminnasta, niin vuoden 1963 komitean kannan mukaan ”ei ole syytä tehdä mahdolliseksi maakuntien yhteistoimintaa kuntainliittoa vastaavan elimen puitteissa”.⁶ Komiteoiden esitykset eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin. Kuntien yhteistoimintaa sääntelevällä lakiuudistuksella luotiin vuonna 1932 ”uusi erikoiskunnan muoto, kuntain liitto, sellaisten yhteisten pysyvään laitosten tai yritysten perustamista ja ylläpitämistä varten, joiden katsotaan vaativan oman, itsenäisen järjestysmuotonsa, hallintonsa ja taloutensa”. Lakia säädettyäessä oli jo toiminnassa mm. kuntayhtymien sairaaloita, työlaitoksia ja kunnalliskoteja. Hallituksen esityksen mukaan kuntien vapaamuotoinen yhteistoiminta ja maakuntaitsehallinto voisivat toimia rinnakkain. Lainsäädäntöuudistus oli käytännön tarpeen vaatimana toteutettava riippumatta siitä, toteutetaanko hallituksessa vireillä oleva maakuntaitsehallinto.⁷

Maakuntatason palvelut järjestettiin kuntainliittojen avulla. Niiden kokoamiseen tähdänneet maakuntalakiehdotukset eivät saaneet riittävää kannatusta. Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean eli ns. Hannuksen komitean IV mietintö ”Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen” vuonna 1970 on viimeinen maakuntaitsehallintoa esittänyt komiteamietintö. Vuonna 1974 mietintönsä antanut väliportaanhallintokomitea eli ns. Viitasen komitea eritteli neljä vaihtoehtoa, joista enää yhdessä oli aikaisempien komiteamietintöjen maakuntaitsehallinnon ajatus.⁸ Vuonna 1983 mietintönsä antanut ns. Hannuksen II väliportaanhallintokomitea luopui maakuntaitsehallintoajattelusta asettaen keskeiseksi tavoitteeksi lääninhallinnon demokratisoinnin luottamusmieshallinnon avulla.⁹

1990-luvulla kääntyi huomio kansanvallan kehittelystä aluehallinnon hallinnollisiin puutteisiin Euroopan unionin jäsenyyden kannalta. Vuonna 1992 jätettiin hakemus Euroopan unioniin liittymisestä, ja samana vuonna valmistui selvitysmies Kauko Sipposen mietintö ”Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin” (KM 1992:34). Siinä ehdotettua lakia ei säädetty, vaan organisaatiosäännökset sisällytettiin lakiin alueiden kehittämisestä (1135/1993).

6.3 Vuoden 1970 komitean ehdotus maakuntalaiksi

Vuoden 1970 komitean ehdottama Maakuntalaki käsittää 90 pykälää ja Laki maakuntalain voimaannpanosta 33 pykälää. Tutkimustehtävän kannalta on kiintoisaa todeta, mitä laki yksityiskohtaisesti sisältää. Seuraavassa selostetaan organisaationäkökulmasta oleelliset säännökset ja huomautukset vuoden 1963 komitean esitykseen verrattuna.

6.3.1 Yleisiä säännöksiä

Maakuntajako noudattaa läänijakoa. Maakuntia on 13 ja Ahvenanmaan itsehallinnosta on erillinen momentti. Uusina lääneinä on oletettu perustettavaksi Satakunnan ja Pirkanmaan läänit. (1 §) Maakunnan jäseniä ovat maakuntaan kuuluvan kunnan jäsenet (2 §). Tehtävät on määritelty seuraavasti:

Maakunnan asiana on hoitaa terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa sekä opetus- ja sivistystoimintaa koskevat tehtävät, joista niin on laissa säädetty, sekä muut maakunnalle lakien mukaan kuuluvat tehtävät. Maakunta voi ottaa hoitaakseen myös muita tehtäviä, joista huolehtiminen voidaan katsoa maakunnan asiaksi. (3 §)

Maakunnan toimielimiä ovat maakunnanvaltuusto ja –hallitus sekä lautakunnat. Maakunnalla on maakuntajohtaja ja muita viranhaltijoita. (4 §)

6.3.2 Maakunnanvaltuuston jäsenten vaali

Maakunnan jäseniä ovat kuntien jäsenet, ja maakunnanvaltuuston jäsenet valitaan kunnallisvaalien yhteydessä (5 §). Maakunta on yhtenä vaalipiirinä (6 §). Perusteluissa esitetyn laskelman mukaan maakunnanvaltuustoissa olisi 51 - 101 jäsentä. Huomautuksena esitetään, että mikäli maakunta jaettaisiin maakunnanvaltuuston vaalia varten vaalipiireihin, tästä olisi otettava lakiin säännökset siihen tapaan kuin vuoden 1963 maakuntaitsehallintomietinnössä on esitetty. Kyseinen esitys kuuluu:

Maakunnanvaltuuston jäsenten vaalia varten maakunta jaetaan vaalipiireihin, joihin kuuluu yksi tai useampia kuntia.

Vaalipiirit muodostetaan siten, että vaalipiirin kunnassa tai kunnissa vaalin toimittamista edeltäneenä vuotena toimitetun henkikirjoituksen mukainen niiden asukasten luku, jotka ovat maakunnan jäseniä, on vähintään 30000 ja enintään 60000.

Kunta, jonka 2 momentissa tarkoitettu asukasluku on vähintään 20000, on kuitenkin omana vaalipiirinä, jolleivät erityiset syyt muuta vaadi. Vaalipiiri voi erityisistä syistä myös käsittää kunnat, joiden mainittu asukasluku yhteensä on 20000.

6.3.3 Maakunnanvaltuuston toiminta

Puheenjohtajat valitaan vuodeksi kerrallaan. Jos joku heistä valitaan maakunnanhallitukseen, on hänen luovuttava tehtävästään. (12 §) Esityksiä voivat tehdä valtioneuvosto ja ministeriöt, keskusvirastot, lääninhallitus, maakunnanhallitus, maakuntaan kuuluva kunta, maakunnanvaltuuston puheenjohtaja ja jäsen sekä toinen maakunnanvaltuusto. (16 §) Maaherralla ja hänen määräämällään lääninhallituksen virkamiehellä sekä maakunnanjohtajalla, apulaismaakunnanjohtajalla ja muulla maakunnanhallituksen jäsenellä on oikeus ottaa valtuuston kokouksessa osaa keskusteluun, mutta ei päätöksen tekoon. (19 §)

6.3.4 Maakunnanhallitus

Maakunnanhallitukseen kuuluu 8-14 jäsentä, joilla on henkilökohtaiset varajäsenet, ja puhetta johtaa maakunnanjohtaja (32 §). Maakunnanvaltuusto päättää maakunnanhallituksen johtosäännöstä (42 §). Kaksikielisessä maakunnassa tulee maakunnanhallituksessa olla ruotsinkielinen jaosto (43 §).

6.3.5 Maakunnan lautakunnat ja viranhaltijat

Lautakuntien jäsenet ja varajäsenet valitaan neljäksi kalenterivuodeksi ja maakunnanhallitus valitsee keskuudestaan edustajansa lautakuntaan (49 §).

Maakunnanvaltuusto valitsee maakunnanjohtajan määräämättömäksi ajaksi. Hänet voidaan erottaa, jos hän on tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa. Muusta syystä tapahtuva erottaminen edellyttää kahden kolmasosan äänten enemmistöä. (55 §)

6.3.6 Maakunnan talous

Maakunnalla on viiden vuoden yleissuunnitelma, joka tarkistetaan vuosittain. Se lähetetään tiedoksi maakunnan kunnille, lääninhallitukselle, sisäasiainministeriölle ja muille asianomaisille viranomaisille. (58 §) Kutakin varainhoitovuotta varten maakunnanvaltuusto päättää talousarviosta (60 §). Suoraan verovelvollisilta perittävä maakunnanvero määräytyy kunnallisveron perusteella ja maakunnan veroäyrin vahvistaa maakunnanhallitus (66 §).

6.3.7 Alistaminen, valitus ja valvonta

Maakunnanvaltuuston päätös, joka tullakseen voimaan on alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, on toimitettava tälle maakunnanhallituksen toimesta. Päätös on vahvistettava muuttamatta tai jätettävä vahvistamatta, jolloin syy tähän on ilmoitettava. Päätökseen voidaan tehdä oikaisunluonteisia korjauksia. Milloin vahvistus evätään, saa maakunnanhallitus valittaa päätöksen vahvistamatta jättämisestä (78 §).

Maakunnanvaltuuston päätökseen saa hakea muutosta jokainen, jonka yksityistä oikeutta on loukattu, sekä maakuntaan kuuluva kunta ja sen jäsen myös muodollisin perustein (79 §).

78–79 §:stä huomautetaan, että säännökset eroavat sekä vastaavista kunnallislain säännöksistä että vuoden 1963 maakuntaitsehallintomietinnössä ehdotetuista. Mietinnön maakuntalain mukaan lääninhallituksen tai sisäasiainministeriön vahvistettavaksi alistettavia maakunnanvaltuuston päätöksiä ei olisi lainkaan.

Muutosta haetaan lääninhallitukselta (80 §) ja lautakunnan päätöksestä valitetaan maakunnanhallitukselle (84 §).

Valvovana viranomaisena toimii lääninhallitus (85 §).

6.3.8 Muita säännöksiä

Maakunnat voivat harjoittaa yhteistoimintaa keskenään, sekä kuntien ja kuntainliittojen kanssa ja perustaa yhteislautakuntia. Yhteistyösopimuksessa voidaan määrätä välimiesmenettelystä erimielisyyksien ratkaisemiseksi. (89 §)

Komitean lakiehdotus Laki maakuntalain voimaannpanosta käsittää 33 pykälää, joista suurin osa koskee kuntainliittojen omaisuuden maakunnille tapahtuvan siirtämisen taloudellisia ja henkilöjärjestelyjä. 7 § antaa kuvan näistä järjestelyistä:

Maakunnan alueella sijaitsevat yliopistollinen keskussairaala sekä kuntainliitoille kuuluvat keskussairaala, aluesairaala mahdollisine paikallissairaalaosastoineen, keskusparantola, tuberkuloositoimisto, mielisairaala ja huoltotoimisto, kehitysvammaisten huoltolaitos, kasvatuseuvola ja yleinen ammattikoulu varoineen ja velkoineen siirtyvät maakunnan omistukseen ja hallintoon tammikuun 1 päivästä 19(74). Velasta tai sellaisesta omaisuudesta, jota ei ole pidettävä tarpeellisena siirtyvän laitoksen toimintaa varten, voidaan kuitenkin sopia, että se jätetään siirtämättä.

Seutukaavaliiton tehtävät sekä varat ja velat siirtyvät 1 momentissa mainitusta ajankohdasta maakunnalle, jonka alueeseen seutukaava-alue kokonaan tai enimmältä osalta kuuluu. (7 §)¹⁰

6.3.9 Yhteenveto

Maakunnasta olisi tullut kuntainliitot korvaava palvelutuottaja. Jäseniä olisivat olleet kuntien asukkaat. Hallinto olisi muodostunut suorilla vaaleilla valitusta valtuustosta, hallituksesta, lautakunnista ja viranhaltijoista. Talous olisi perustunut lähinnä maakuntaveroon. Maakunnat olisivat toimineet lääninhallitusten rinnalla ja niiden valvonnassa. Oikeusturva olisi järjestetty kunnallislain tapaan. Maakuntien välinen yhteistoiminta olisi sallittu.

Lakiehdotuksessa on käsitteen “maakuntalaki” alle laadittu taloudellisilta ja henkilöstövaikutuksiltaan mittava kuntainliittojen palvelutuotannon uudelleen järjestävä hallinnointilaki. Korvausten arviointi omaisuuden myyjille olisi tullut olemaan vaikea ja tyytymättömyyttä aiheuttava toimenpide. Eriäviin mielipiteisiin (s. 103–107) yhtyen voi todeta komitean aliarvioineen asian taloudellisen puolen.

6.4 Arviointia

Alueellinen itsehallinto oli autonomian ajalla valtiopäiväkeskustelujen aiheena ja komiteoiden työstettävänä normatiivisesti tulkiten. Komiteat nojautuivat kunnallisoikeudellisiin organisaatioperiaatteisiin. Maakunta käsitettiin ylemmänasteisena kuntana ja lääninhallinnon rinnakkaisorganisaationa. Toiminnan ajateltiin tapahtuvan lääninhallituksen valvonnassa. Esikuvana oli Ruotsin maakäräjälaitos.

Vuonna 1923 mietintönsä jättäneen komitean toimeksiantoon sisältyi ehdotuksen laatiminen hallitusmuodon itsehallintosäännöksen toteuttamisesta. Maakunnalla olisi ollut laaja tehtäväkenttä, se olisi perinyt maakuntaveroa, ja maakunnilla olisi ollut yhteiselin edunvalvontaa varten. Kuntien yhteistoimintaa sääntelevällä lailla annettiin puitteet niiden yhteistoiminnalle, mikä tyydytti käytännön tarpeita. Komiteavalmistelu jatkui, mutta itsehallinto käsitettiin vähitellen enemmän hallintona kuin tavoitteellisen maakuntapolitiikan välineenä. Maakuntaitsehallintoa esittäneiden komiteoiden esitykset eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin.

Kainuun hallintokokeilu on tehtyjen esitysten suuntaista palvelutuotannon maakunnallista kokoamista. Jos kunta- ja palvelurakennemuutoksen kolmesta vaihtoehdosta aluekuntamalli kirjoitettaisiin laiksi, olisi se organisatorisesti suunnilleen samansisältöinen kuin vuoden 1970 komitean lakiesitys. Lääniuudistuksen jälkeen suhde valtioon olisi kuitenkin erilainen. Kysymyksessä ei olisi läänin ja maakunnan rinnakkaisjärjestelmä, eikä valvonta olisi samalla tavalla järjestetty.

VIITTEET 6 LUKUUN

1 Tiihonen 1986a, s. 114.

2 Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomenmaan Valtiosäädylle, koskeva lääni-edustuksen toimeen-panemista, 1882:26. KM 1881:3, s. 2-21.

3 KM 1884:3, s. 60.

4 Tiihonen 1986a, s. 115–124, taulukko s. 311–315. Kihlakuntajaotusta esitettiin muutamassa anomusehdotuksessa 1800-luvun lopulla, mm. Anomusehdotus 1887:40.

5 KM 1923:13.

6 KM 1963:1, s. 33.

7 HE 1931:3, s. 1–2.

8 KM 1974:98, s. 194.

9 Tiihonen 1986a, s. 124–128, taulukko s. 315-319.

10 KM 1970:A7, s. 84–103.

7 ALUEELLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYKSESTÄ

1980-luvun alkupuolella jatkui pitkään käynnissä ollut keskustelu uusien läänien perustamisesta. Ulkomaisten esikuvien virittämänä kokeiltiin lääninhallinnon demokratisoimista.¹ Nämä hankkeet eivät johtaneet tuloksiin, ja huomio alkoi ainakin periaatteessa suuntautua maakuntiin. Merkittävä tapahtuma oli maakuntaliittojen ja niiden keskusliiton järjestämä Maakuntahallinnon päivä vuonna 1984. Päättyessään läänijaosta vuonna 1986 eduskunta jätti hyväksymättä esityksen uusien läänien perustamisesta.²

7.1 Suunnan muutos 1980-luvulla

7.1.1 Pääministeri Harri Holkerin hallitus

Hallitusyhteistyön vakiintuminen vaalikauden mittaiseksi ja sen myötä tapahtunut valtioneuvoston ja keskushallinnon aseman vahvistuminen sekä taloudellinen nousukausi antoivat pohjaa pääministeri Harri Holkerin hallituksen mittavalle ohjelmalle vuonna 1987 hallinnon tehostamisesta ja uudistamisesta. Maakuntahallinnon kannalta merkittäviä olivat kunnallislain ja rakennuslain muutokset vuonna 1989, joiden mukaan voitiin vapaaehtoiselta pohjalta muodostaa kuntainliitto, joka käsittelee seutukaavoitusta ja eräitä maakuntaliittojen tehtäviä. Aloite oli tullut kuntataholta. Tulevan kehityksen kannalta merkillepantavaa oli myös lääninhallitusten roolin muuttuminen hallintotehtävien vähenemisen ja kehityspoliittisten tehtävien lisääntymisen vuoksi. Kokeiluna käynnistetyt lääninneuvottelukunnat asetettiin pysyviksi kaikkiin lääneihin vuoden 1989 alusta.³

7.1.2 Pääministeri Esko Ahon hallitus

Pääministeri Esko Ahon hallitus jatkoi uudistusohjelman toteuttamista vuodesta 1991 alkaen. Samana vuonna alkoi valtion aluehallintoviranomaisten yhteistyökokeilu. Seuraavana vuonna valtioneuvosto teki päätöksen maakuntajaosta toiminnallis-taloudelliselta pohjalta, ja päätöksen kihlakuntajaosta. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotuksessa maakuntahallinnon kehittämisestä oli taustana Euroopan unionin vaatimukseen sopeutuminen.⁴ Jäsenyyshakemus jätettiin samana vuonna. Kuntainliitot muuttuivat kunnallislain muutoksella kuntayhtymiksi. Eduskunta hyväksyi vuoden 1993 lopulla lain alueiden kehittämisestä, jonka mukaan aluekehitysviranomaisena toimi vuoden 1994 alusta maakunnallisesta edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta huolehtiva maakunnan liitto. Aluekehitystehtävät siirtyivät lääninhallituksilta

maakunnan liitoille, ja lääninneuvottelukunnat lakkautettiin. Sisäasiainministeriö päätti alueiden kehittämisestä annettuun lakiin perustuen seutukuntajaosta. Lääninhallitusten ympäristötehtävät siirtyivät 13 ympäristökeskukseen, jotka aloittivat toimintansa vuoden 1995 alussa.

7.1.3 Pääministeri Paavo Lipposen hallitukset

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelmassa vuodelta 1995 oli edelleen tärkeä paino hallinnon kehittämisellä. Samana vuonna annetulla kuntalailla uudistettiin kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset. Kihlakuntaudistus tuli voimaan vuoden 1996 alussa.⁵ Uudistettu läänijako, jonka mukaan läänien määrä Manner-Suomessa supistettiin yhdestätoista viiteen, tuli voimaan vuonna 1997. Samalla aloittivat toimintansa 15 työvoima- ja elinkeinokeskusta. Maakuntien aseman selkeyttämiseksi annettu maakuntajakolaki astui voimaan vuonna 1998. Maakuntien lukumäärä Ahvenanmaa mukaan lukien on 20. Pieni, mutta periaatteelliselta kannalta kansanvallan näkökulmasta merkittävä oli kuntalain muutos, jonka mukaan maakunnan liittojen valtuustojen voimasuhteiden tulee vastata eri ryhmien kannatusta koko maakunnan alueella, ja valtuustojen jäsenten tulee olla kunnanvaltuutettuja.

Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen aloittaessa työnsä vuonna 1999 oli aluehallinnon uudistustyö pääpiirteittäin saatu päätökseen. Vuonna 2000 annetulla lailla rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista perustettiin maakunnan yhteistyöryhmät. Uuteen perustuslakiin tuli asiasisällöltään vuoden 1919 hallitusmuodon kaltainen säännös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintolueilla. Perustuslakikeskustelu aluehallinnosta oli lähes olematonta. Vuonna 2000 annetulla lailla perustettiin kolme ympäristölupavirastoa, vuonna 2002 annettiin laki seutuyhteistyökokeilusta ja vuonna 2003 laki Kainuun hallintokokeilusta.

7.1.4 Pääministeri Matti Vanhasen hallitus

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan vuodelta 2003 sisältyvän aluehallinnon vahvistamishankkeen tavoitteet ovat maakunnan liittojen roolin kehittäminen aluekehitysviranomaisina, aluehallinnon selkeyttäminen ja kansanvaltaisen ohjauksen vahvistaminen. Käynnissä ovat seutuyhteistyökokeilu, Kainuun hallintokokeilu sekä kunta- ja palvelurakennemuutoshanke.⁶

Yhteenveto tapahtumista on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1: Aluetason itsehallintoa koskevia tapahtumia⁷

1919	Hallitusmuodon säännös “Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin”.
1920	Ahvenanmaan itsehallintolaki.
1923	Tulenheimon komitean mietintö maakuntaitsehallinnosta.
1927	Maakuntaliitto Varsinais-Suomeen.
1930	Lainvalmistelukunnan mietintö maakuntaitsehallinnosta.
1932	Kuntainliitot lakipohjaisiksi.
1940	Kokemäenjokilaakson seutukaava Porin kauppakamarin aloitteesta, kuntapohjainen aluesuunnitteluorganisaatio.
1948	Tuberkuloosilaki, pakolliset kuntainliitot.
1959	Rakennuslaki, pakolliset kuntainliitot seutukaavoitukseen.
1963	Nykäsen komitean mietintö maakuntaitsehallinnosta.
1970	Hannuksen komitean mietintö maakuntaitsehallinnosta.
1973	Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta.
1980	Kolmen maakuntaliiton esitys valtioneuvostolle talousmaakunnista.
1984	Maakuntahallinnon Päivä Lappeenrannassa 4.6.
1986	Maakuntaliittojen keskusliiton esitys eduskunnalle maakuntalaista.
1987	Hallinnon uudistus hallitusohjelman erääksi painopistealueeksi.
1989	Seutukaavaliittojen ja maakuntaliittojen yhdistyminen mahdolliseksi kunnallislain ja rakennuslain muutoksilla. Ensimmäinen maakuntaliiton ja seutukaavaliiton yhdistyminen. Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon.
1992	Valtioneuvoston päätös kihlakuntajaosta. Jäsenhakemus Euroopan unionille. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämistä. Kuntainliitot kuntayhtymiksi kuntalain muutoksella.
1993	Laki alueiden kehittämistä, maakunnan liitoista aluekehitysviranomaisia. Suomen maakuntien liiton yhdistyminen Suomen Kuntaliittoon. Sisäasiainministeriön päätös seutukuntajaosta.
1994	Euroopan unionin alueiden komitean perustaminen.
1995	Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Ympäristökeskusten perustaminen.
1996	Kihlakuntaudistus.
1997	Suurlääniudistus. TE-keskusten perustaminen. Maakuntajakolaki.
1999	Laki kuntalain muuttamisesta, maakunnan liiton toimielinten kokoonpano ja valinta.
2000	Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista, maakunnan yhteistyöryhmien perustaminen. Perustuslain säännös “Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”.

- 2002 Laki seutuyhteistyökokeilusta.
Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi.
Alueiden kehittämislaki.
Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta vuoteen 2012.
Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoministerien konferenssi Helsingissä.
- 2003 Laki Kainuun hallintokokeilusta.
- 2004 Laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.
Laki seutuyhteistyökokeilulain muuttamisesta, kokeiluaikaa jatketaan vuoteen 2012.
- 2005 "Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa" Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.
Sisäasiainministeriö asettaa 11.5. kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen.

7.2 Mietintöjä ja suunnitelmia

1980-luvulla aloitetun rakenteellisen uudistusohjelman tultua toteutetuksi on suuntana ollut maakunnallisen hallinnon vahvistaminen. Sisäasiainministeriö on teettänyt asiantuntijoilla seurantatutkimuksia ja mietintöjä. Seuraavassa selostetaan kahta mietintöä ja valtioneuvoston selontekoa.

7.2.1 Kokonaisarvio aluehallinnon uudistamisesta

Mietinnön "Iskukykyisempi Suomi - suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia" (2002) tekijät ovat dosentti Anita Niemi-Iilahti, professori Jari Stenvall ja professori Krister Ståhlberg. Toimeksiannon mukaan arvioinnissa tuli painottaa erilaisia hallinnon toimivuuden näkökulmia sekä kansanvaltaisuuden toteutumista. Arvioinnin tuli antaa suuntaviivoja aluehallinnon tehtävien lisäämiseen tähtäävälle kehittämiselle. Aineistona tutkijat ovat käyttäneet tutkimuksia, asiakirjoja ja haastatteluja/keskusteluja.

Mietinnössä kuvataan kommentoiden aluehallinnon uudistukset 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Alueiden kehittäminen on ollut valtiokeskeistä ja sektoroitunutta. Keskeisiä uusia ohjaustapoja ovat olleet ohjelmaperusteisuus, verkostomainen yhteistyö, tulosohjaus ja taloudellista menestystä tavoitteleva suunnittelu ja johtaminen.

Haastatteluissa ja keskusteluissa on toteutettuja uudistuksia pidetty välttämättöminä jo yksin Euroopan unioniin liittymisen vuoksi. Kehittämisestä on kuitenkin puuttunut kokonaisnäkemys. Yksittäisten osauudistusten suunnittelu on ollut johdonmukaista, mutta epäselvyyttä on edelleen siitä, mikä on ollut uudistuspolitiikan lopullinen tavoite. Ohjelmallisuutta kannatetaan, mutta alueellisen tasa-arvon laiminlyöntiä arvostellaan. Alueellisten viranomaisten keskinäinen yhteistyö toimii, mutta se aiheuttaa runsaasti työtä. Jännitteitä on ministeriöiden ja kuntien suuntaan, sekä muutosten kohteiksi joutuneiden organisaatioiden sisällä. Kansanvaltaisen ohjauksen epämääräisyys koetaan puutteena.

Tutkijat rajaavat arvionsa keskeisiin valtion ja kunnallisen aluehallinnon toimijoihin. Arviointi nojaa tehtävien luokitteluun kolmeksi tyypiksi: viranomaistehtävät, palvelutehtävät ja alueiden kehittämistehtävät. Viranomaistehtävät edellyttävät virkahallintoa. Palvelutehtävien hoitamiseen sopii tilaaja-tuottajamalli kilpailuolosuhteissa. Kehittämistehtävät edellyttävät itsehallintoa. Rakenteita arvioidaan erilaisista hallinnon toimivuuden näkökulmista ja kansanvaltaisuuden kannalta.

Ratkaisuna saamaansa toimeksiantoon tutkijat esittävät neljä kehitysmallia ja oman suosituksensa. Mallit ovat:

1. Dualistinen aluehallintomalli. Valtion aluehallintoviranomaiset jatkavat nykymuotoisina. Kunnallisen hallinnon ohjausvaltaa valtion viranomaisiin päin lisätään.
2. Seutu- tai aluekeskusmalli. Julkinen hallinto rakentuu valtion keskushallinnosta ja kunnista. Aluehallinto puretaan kuntiin, mikä merkitsee kuntarakenteen muutosta. Palvelutuotanto voidaan toteuttaa kilpailumallilla.
3. Täydellisen maakuntaitsehallinnon malli. Valtion alueellisten viranomaisten kehitystehtävät ja alueellinen palvelutuotanto siirretään maakunnan liitoille. Valtion viranomaistehtävät kootaan valtion aluekeskuksiin ja läänit lakkautetaan.
4. Osittaisen maakunnallisen itsehallinnon malli. TE-keskusten, ympäristökeskusten ja tiehallinnon kehittämistehtävät kootaan maakunnan liittoihin. Palvelujen tuottamisessa siirrytään tilaaja-tuottajamalliin. Viranomaistehtävät voidaan koota valtion aluekeskuksiin, jolloin läänit voidaan lakkauttaa.

Tutkijat suosittavat viimeksi mainittua, osittaisen maakunnallisen itsehallinnon mallia. Perusteluna on, että tässä mallissa voidaan parhaiten toteuttaa itsehallintoa ja kansanvaltaisuutta edellyttävät kehittämistehtävät, virkahallintoa edellyttävät viranomaistehtävät ja kilpailun varassa järjestettävät palvelutehtävät.⁸

7.2.2 Aluehallinnon vahvistaminen

Sisäasiainministeriö asetti kesäkuussa vuonna 2003 hankkeen valmistelemaan hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä aluehallinnon vahvistamiseksi. Hankkeeseen asetettiin selvityshenkilöksi professori Esko Riepula. Pysyvinä asiantuntijoina toimivat professori Jaakko Nousiainen ja rehtori, professori Perttu Vartiainen. Selvityshenkilön tukena toimi virkamiessihteeristö. Valmisteluun sisältyi asiantuntijakuulemisia. Tehtävänä oli selvittää alueiden kehittämisen kannalta merkittävää julkisten voimavarojen suuntaamista, hallinnon organisointia, aluejaotusta ja kansanvaltaista ohjausta.

Suomalainen aluehallinto rakentuu valtionhallinnon ja kunnallishallinnon muodostamalle kahden pilarin järjestelmälle ilman selkeää yhteensovittamista. Aluehallinnon yhteen kokoaminen ei ole ollut Suomessa mahdollista. Maakunnan liittojen aluekehitysvastuun toteutuminen on jäänyt vajaaksi. Aluehallinnon tehokkuutta voidaan parantaa lisäämällä yhteistyötä keskeisten toimijoiden välillä. Aluehallinnon eurooppalainen ulottuvuus edellyttää maakuntien liittojen roolin ja vastuun lisäämistä.

Rakenteelliset muutokset eivät ole tarpeellisia. Ratkaisuksi ehdotetaan viranomaisten yhteistyön lisäämistä ja toimintamallien kehittämistä. Keskeiset ehdotukset koskevat taloussuunnittelua. Aluekehittämisen kansallinen rahoitus kootaan valtion talousarviossa yhteen lukuun, ja EU-rakennerahastovarot kootaan rahastokohtaisiksi kokonaisuuksiksi. Keskushallintoon muodostetaan ministeriöiden yhteistyöfoorumi. Varojen kansanvaltaista ohjausta tehostetaan muodostamalla maakuntaneuvosto, joka on maakunnan liiton hallitus lisättynä valtion sektorihallinnon edustajilla. Maakuntaneuvostossa enemmistö on poliittisesti valituilla jäsenillä.

Eduskunta saa tiedon määrärahojen alueittaisesta jakautumisesta talousarvioesityksessä ja päättää kokonaisuudesta. Toteuttaminen tapahtuu yhteistyössä ministeriöiden, aluehallinnon ja maakunnan liittojen kanssa.⁹

7.2.3 Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista

Valtioneuvoston selonteko (VNS 2/2005 vp) on laajin hallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvaava selonteko yli kymmeneen vuoteen. Selonteossa käydään läpi eduskunnan lausumat ja niiden perusteella toteutetut toimet, keskeiset valtion- ja kuntahallinnon muutokset, uudistustyön tulokset ja tulevaisuuden näkymät.

Selonteko antaa tiiviissä muodossa yleiskuvan tehdyistä uudistuksista. Julkista hallintoa on rakenteellisesti ja hallintoteknisesti kehitetty voimakkaasti, mikä on osaltaan vaikuttanut Suomen menestykseen kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa. Paineita julkisen hallinnon uudistamisen jatkamiseen aiheuttavat globalisaatio, EU:n laajeneminen ja väestön ikääntyminen. Kansalaisten palvelujen saatavuudessa on eroja. Hallitus käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen, jonka keskeisenä ajatuksena on palvelutuotannon yksiköiden järjestäminen alueellisesti siten, että kullakin yksiköllä on taloudellisuuden, tehokkuuden ja palvelun kannalta riittävä väestöpohja. Eri tuotantotapojen käyttöönottamista koko hallinnossa edistetään. Lääninhallitukset keskittyvät viranomaistehtäviin ja maakunnan liitot alueellisiin kehittämistehtäviin. Maakunnan liittojen tehtävien, päätösvallan ja aseman vahvistuessa arvioidaan myös maakuntien lukumäärää. Demokratiaa vahvistetaan sellaisessa kunnallisessa hallinnossa, joka ei ole välittömästi kunnanvaltuustojen valvonnassa.

Maakuntahallinnon asema on edelleen heikompi kuin monissa muissa Euroopan maissa. Keskeinen syy tähän on Suomen vahva kuntahallinto. Väliportaan hallinnon vahvistamiseen on suhtauduttu varovasti. Maakuntahallinnon vahvistamista kokeillaan kuitenkin Kainuun maakunnassa. Kokeilussa yhdistetään

sekä kuntien palvelutuotantoa että päätöksentekoa aluekehitystehtävistä ja varoista maakuntatasolle.

Hallituksen asettaman aluehallinnon vahvistamishankkeen selvityshenkilö antoi ehdotuksensa sisäasiainministeriölle 26.2.2004. Jatkovalmistelu tapahtuu virkatyönä.

Selonteon toinen osa koskee kihlakuntauudistuksen toimeenpanoa.

Selonteko antaa kokonaiskuvan ja sisältää tilastoineen ja karttoineen suuren tietomäärän. Mm. luettelo alueellistamisesta ministeriöiden hallinnonaloilla on mielenkiintoinen. Selonteossa mainitaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, mutta ei mainita alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnosta. Maakuntakäsitettä käytetään, mutta siihen ei liitetä itsehallintoa. Hallitus aikoo siirtää kihlakuntien toimintojen aluejärjestelyt lääninhallituksilta ministeriöiden päätettäväksi.¹⁰

Eduskunnan lähetekeskustelussa selonteko sai ristiriitaisen vastaanoton. Kehittämiseriikkää arvosteltiin ja selkeitä uudistussuunnitelmia kaivattiin. Ongelma-alueita näyttävät olevan TE-keskusten hallinto ja kihlakuntauudistus. Käsitykset hallinnon uudistamisen linjoista näyttävät varsinkin aluetason järjestelyjen osalta hajaantuvan. Erään kansanedustajan lausuman mukaan maakunta ja maakunnan liitto ovat asioita, jotka on pidettävä erillään.¹¹

7.2.4 Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta

Selvityshenkilön valmistelun perusteella valtioneuvosto päätti esityksestä laiksi alueiden kehittämislain muuttamiseksi (HE 89/2005). Laki tulee voimaan 1.1.2007 (954/2005).

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman valtion rahoitusta koskeva osa toimii maakunnan valtionrahoitusesityksenä. Suunnitelman ja valtionrahoitusesityksen hyväksyy maakunnan liitto. Ministeriöiden on neuvoteltava maakunnan liittojen ja aluehallinnon kanssa ennen talousarvioesityksensä antamista valtioneuvostolle.

Valtioneuvoston yleisistunto jakaa määrärahat kunkin ministeriön esityksestä maakuntakohtaisesti eduskunnan hyväksyttyä talousarvion. Valtioneuvosto voi jättää osan jakamastaan määrärahasta kohdentamatta eri käyttötarkoituksiin. Tämän osuuden kohdentamisesta päättää maakunnan liitto. Määrärahoja käyttävät alueilla edelleen samat viranomaiset kuin nytkin.

Keskushallintoon perustetaan alueellisen kehittämisen yhteistyöryhmä.

Selvityshenkilön ehdottamaa maakuntaneuvostoa ei perustettu.¹²

Hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen toukokuussa vuonna 2005.¹³

7.3 Arviointia

Niemi-Iilahden ym. mietinnössä aluetason organisaatioita tarkastellaan työyhteisöinä niiden toimintojen luokitteluun perustuen. Näin voidaan tehdä hallinnon tutkimuksessa. Oikeudellisessa tutkimuksessa luokittelun perustana ovat säännökset, joiden mukaan hallinto Suomessa jakautuu valtion hallintoon ja kunnalliseen itsehallintoon. Toimintojen järjestely tapahtuu tämän kahtiajakautumisen puitteissa periaatteessa siten, että valtio järjestee omia toimintojaan ja kunnallinen itsehallinto omia toimintojaan. Riepulän mietintö tunnustaa tämän kaksipilarisuuden ja toteaa sen aiheuttamat vaikeudet aluetasolla.

Oikeushenkilö valtio eri yksiköineen toimii valtakunnallisesti. Kunnallisen itsehallinnon yksiköt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joilla on jonkinasteinen alueellinen suvereniteetti. Aluetasolla valtion suvereniteetti kohtaa kunnalliset suvereniteetit. Tämän kohtaamisen ongelmana Suomessa on, että valtion toiminta aluetasolla on jakautunut useiksi, eri ministeriöiden ohjaamiksi yksiköiksi.

Riepulän mietinnön keskeinen ajatus tämän tutkimuksen kannalta on, että valtion toimintojen koordinointi aluetasolla edellyttää koordinaatiota keskushallintotasolla. Niemi-Iilahden ym. mietinnön keskeinen ajatus on valtion aluekeskus. Oikeusjärjestyksen kaksipilarisuus sisältää ajatuksen symmetriasta. Jos valtiontalouden (ja EU:n) alueille kohdistamat rahavirrat olisi koordinoitu keskushallintotasolla, ja jos koordinoiva valtion aluekeskus olisi maakunnan (liiton) kohtaa aluetasolla, niin pilarit pysyisivät erillisinä ja symmetria voisi toteutua. Niemi-Iilahden ym. esittämässä alueellisten kehittämistoimintojen virkavalmistelun ja päätöksenteon sulauttamisessa maakunnan liittoon, ja Riepulän esittämässä maakuntaneuvostossa, jossa poliittisilla luottamushenkilöillä olisi enemmistö, on pilarit taivutettu yhteen epäsymmetrisesti. Riepulän esityksessä kansanvaltaisen itsehallinnon ajatellaan toteutuvan siten, että maakuntavaltuusto tekee strategiset linjaukset, joita maakuntahallitus toteuttaa tarpeen vaatiessa alistamalla mukanaolevat valtionhallinnon edustajat tahtoonsa. Symmetrian näkökulmasta oleellista päätöksenteossa ei ole enemmistövalta vaan päätöselinten jäsenten edustama tieto. Valtionhallinnon edustajat voivat tuoda kokoukseen tietoa, joka kyseenalaistaa maakuntavaltuuston linjapäätökset. Tämän tiedollisen voimavaran ansiosta maakuntahallitus voi päätöksenteossa tulla maakuntavaltuustoa ylemmäksi elimeksi. Ehdotettu maakuntaneuvosto ei siis

toteuttaisi maakuntavaltuuston kansanvaltaista tahtoa, vaan omaa, maakuntahallituksen ja valtionhallinnon edustajien yhteistä tahtoa. - Valtioneuvosto ei sisällyttänyt esitykseensä maakuntaneuvoston perustamista.

Jaakko Nousiainen tukee Riepulan mietinnön ehdotuksia taustamuistiossaan, mutta esittää lisäksi joukon varteenotettavia näkökohtia. Ajankohtaisen keskustelun aiheita ovat vaalien suhteellisuus, kansanaloite, kansanäänestys ja kuntatason vuorovaikutuksen parantaminen. Suomessa kansanvallan komentoketju valtiotasolle on pitkä, ja kuntatasolla päätöksenteko voi olla harvainvaltaista ja elitististä. Kansalaiset kokevat maakuntahallinnon etäiseksi. Tämän vuoksi maakunnan kiinteyttämiseksi tarvitaan ylhäältä ohjattua kehittämistoimintaa. Toistaiseksi kansanvalta maakuntahallinnossa voi olla välillistä. Vaalitavan ongelmana on puolue-edustuksen ja kuntaedustuksen yhdistäminen. Todelliset päätökset maakuntavaltuuston valinnassa tehtäneen suurimpien puolueiden pienessä piirissä. Suoraan vaaliin siirtyminen edellyttää, että maakuntavaltuusto on nykyistä vaikuttavampi toimija, mikä Suomessa voi aiheuttaa hankausta kuntatason kanssa. Suoraan kansanvaaliin perustuvasta järjestelmästä tulee monimutkainen puolue- ja kuntaedustuksen yhdistämisvaatimuksen vuoksi (Kainuun malli). Näissä oloissa kansanvaltaista ohjausta voidaan tehostaa olemassa olevien rakenteiden puitteissa tiedonkulkua parantamalla ja poliittisten toimijoiden asemaa vahvistamalla.¹⁴

Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta on tämän tutkimuksen näkökulmasta oikean suuntainen, mutta edustaa pienten askelten politiikkaa. Ministeriöitä velvoittava neuvottelemisen maakunnan liittojen kanssa on oikeusjärjestyksen kaksipilarisuuden tunnustavaa symmetriaa. Näkemys kehittämisestä ja maakunnan liittojen asemasta on kuitenkin kapea verrattuna siihen, että maakunnan liitoilla olisi poliittisluontoinen kokonaisvastuu. Esitys keskittyy talousarviohallinnon paranteluun, eikä sisällä kansanvaltaa kansalaisnäkökulmasta kehittäviä uudistuksia

Kansanvaltaisen itsehallinnon kehitystä ajatellen Riepulan ehdotusta alueellisten määrärahojen koordinoinnin keskittämisestä yhdelle ministeriölle¹⁵ voi jatkaa soveltamalla samaa periaatetta myös lainvalmisteluun. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat asiat kuuluvat oikeusministeriön toimialaan (14 §), ja kunnallishallinto sekä valtion ja kuntien suhde kuuluvat sisäasiainministeriön toimialaan (15 §). Saisiko itsehallinto lainsäädännössä enemmän painoa, jos nämä ministeriöt olisivat yhdessä vastuussa tällaisten lakien lainvalmistelusta?

Kansalaisnäkökulmasta valtion tulisi olla läsnä koordinoitusti koko maassa, ja kunnallisen itsehallinnon tulisi hoitaa sille parhaiten sopivat tehtävät. Kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvan maakunnallisen itsehallinnon tehtäväksi ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää valtion alueellisten toimintojen hallinnollista koordinoitua. Tämä tehtävä kuuluu valtiolle keskushallintotasolla ja alueellisella tasolla. Hallinnon näkökulmasta tapahtuva uudistustoiminta ei kehitä kansanvaltaa. Sitä pitäisi kehittää kansalaisnäkökulmasta siten, että kaikilla tasoilla luodaan uusia muotoja kansanvallan toteuttamiseksi.

VIITTEET 7 LUKUUN

1 Tiuhonen ottaa väitöskirjassaan jo tutkimustehtävää määritellesään arvostelevan kannan 1980-luvulla käynnissä oleviin hankkeisiin. Uudistus, jossa kansalaisten osallistuminen saisi keskeisen aseman lääninhallinnossa, on lähtökohdiltaan lääninhallinnon vuosisataisen aseman ja tehtävien vastainen. Puolueet ovat menettäneet otettaan. Ne eivät enää pidä esillä itsehallinnon vahvistamista, vaan ovat omaksuneet hallintovirkamiesten käsitteitä, joihin kuuluvat mm. väliportaanhallinnon demokratisointi ja toimivallan delegointi keskushallinnosta aluetasolle. Helmikuussa 1986 annettu, keskushallinnon virkamiesvalmisteluun perustuva asetus lääninneuvottelukuntakokeilusta on eräänlainen päätepiste. HM 51.2 §:n tarkoittamasta kansalaisten itsehallinnon laajentamisesta on tullut 350 vuotta valtion keskushallintoa palvelleeseen lääninhallituksen neuvoa-antavan komitealaitoksen uudelleenjärjestely. Tiuhonen 1986a, s. 1, 229, 231, 239.

2 Satakunnan erottaminen omaksi lääniksi on ollut esillä useissa suunnitelmissa. Läänin- ja piirihallinnon perustamisella luodaan maakunnallista aktiviteettia: ”Alueen oman hallinnon olemassaolo vahvistaa maakunnallista identiteettiä ja tietoisuutta. Alueen kulttuuri-, talous- ja järjestöelämä vilkastuu sekä täten luo ja säilyttää maakunnan olemassaolon kannalta tärkeää omaleimaisuutta. Alueen niin henkiset kuin taloudellisetkin mahdollisuudet ohjata omaa kehitystään lisääntyvät...” Miinalainen – Pennanen 1980, s. 6–7, 26 (lainaus).

3 Mennola esittää väitöskirjassaan havaintoja maakunnallisen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta eurooppalaisen aineiston pohjalta. Aluejaotuksille Suomessa on ollut tyypillistä hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus sekä valtionhallinnossa että kuntien yhteistoiminnassa. Kuntien ja valtion välille sijoittuvan hallinnon ajatellaan Suomessa sijoittuvan joko valtion tai kuntien organisaatioon ollen jommallekummalle alisteista. Organisaatiovalta ei ole saanut maakuntatason järjestelyjen osalta juuri minkäänlaista huomiota osakseen poliittisen itsemääräämisoikeuden periaatteiden näkökulmasta... Ajattelu lähtee siitä, että uudistuksen suorittaa valtio, joka järjestää sisäistä hallintoaan uudelleen. Mennola 1990, s. 175–295.

4 ”Olen toiminut puheenjohtajana useissa komiteoissa tai työryhmissä, joissa on valmisteltu lainsäädäntöä pääasiassa poikkeusoloja varten. Eniten työtä vaati kuitenkin toimiminen selvitysmiehenä maakuntahallintohankkeessa (KM 1992:34). Erilaisia versioita laiksi maakuntayhtymästä valmistui ainakin kuusi tai seitsemän kappaletta. Lakiehdotus ei kuitenkaan edennyt hallituksessa, koska Kokoomuspuolue oli allerginen maakunta-termille. Ehdotuksen tavoitteet ja pääsisältö keksittiinkin toteuttaa muodollisesti kevyemmin sijoittamalla ne lakiin alueiden kehittämisestä (1135/1993).” Sipponen 2000, s. 89.

5 ”Toimialakohtaisesti organisoitunut viranomais- ja palvelutoiminta on merkinnyt pääsääntöistä luopumista siitä perinteestä, että nimismies vastaa hallinnollisena viranomaisena poliisin, syyttäjän ja ulosoton tehtävien suorittamisesta... Kansalaisille järjestelmä oli sikäli selkeä, että he tiesivät nimismiehen vastaavan alueellaan lähes ”kaikista valtion hommista”.” Stenvall 1999a, s. 1, 77.

6 Katsaus on tiivistelmä aluehallinnon lainsäädännön muutoksia kuvaavasta, hallitusohjelmiin ja hallituksen kertomuksiin perustuvasta kronologiasta. – Metodista vrt. Klami 1984, s. 115.

- Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta järjesti 18.9.2002 keskustelutilaisuuden aiheesta ”Suomen aluekehityksen suunta ja haasteet”. Kansleri Kauko Sipponen arvioi tapahtunutta kehitystä mm. seuraavasti:

”Ryhdyttäessä julkisen hallinnon uudistamiseen 1980-luvun loppupuolelta lähtien tavoitteena oli hallintotyylin muuttamisen ohella tarpeettomien yksiköiden poistaminen sekä moninkertaisen työn vähentäminen. Juuri tällä hetkellä tuloksia tarkasteltaessa näyttää siltä, että valtionhallintoa läänintasolla on voimakkaasti leikattu, ja että kunnat ovat vähentäneet merkittävästi henkilöstöään, kun taas valtion keskushallintoa ei ole pystytty keventämään, vaan keskusvirastojen tehtävät on jaettu ministeriöille tai lukuisille pienille hallintoyksiköille. Uuden aluepolitiikan puitteisiin sovitetaan nyt monikeskuksista aluekeskusverkkoa, kokeillaan seutuyhteistyötä, toteutetaan toivottavasti pilottihankkeena maakuntaitsehallinto Kainuussa. Kun nämä kaikki hankkeet tulevat organisoitumaan enemmän tai vähemmän tukevasti ja kiinteästi, maahamme saattaa jälleen kasvaa hallitsematta uutta hallintokoneistoa. Nopeasti kasvavien ja kutistuvien toiminnallisten verkostojen suhdetta viranomaiskoneistoon ei ole selvitelty. Aluepolitiikka pitäisi entistä vähemmän hoitaa virastotyönä ja hallintotehtävänä, entistä enemmän opetuksena, koulutuksena, ohjauksena. Tämän takia olisi aluepolitiikassa varottava pystyttämästä yhä vain uusia hallintoyksiköjä omine hallintomenettelyineen.” Sipponen 2002, s. 23.

7 Lähteet: Haveri 2002, Heinonen 1999, Talvitie 2000, komiteanmietinnöt ja hallituksen esitykset.

8 Niemi-Lilahti ym. 2002.

– ”Ståhlbergin, Stenvall ja Niemi-Lilahden asiantuntijaselvitys on mielenkiintoinen... He esittävät vaihtoehtoisissaan mm. aluekeskuksia, jotka muodostettaisiin lääninhallitusten pohjalta. Esitystä voidaan pitää retorisesti taitavana neuvona löytää ulospääsy nykyisestä epätydyttävästä tilanteesta. Toisaalta kokeneen hallintoekspertin on vaikea nähdä syytä luopua perinteisestä lääninhallitus-instituutiosta...

Toinen vaihtoehto korjata aluehallintouudistuksen epäonnistuminen, on todella siirtyä maakunnallisen itsehallinnon malliin, jossa sekä valtio että kunnat hyväksyisivät tämän uuden toimijan osaksi järjestelmiään. Toisaalta tehokas ja asiantuntemukseltaan riittävän monipuolinen itsehallinnollinen maakuntahallinto tuskin voisi perustua yhdeksääntoista toimintayksikköön.” Temmes 2003, s. 241–242.

– Hallinnon uudistamisen merkitys uuden maakunnan kannalta käy ilmi Heinosen historiatieteellisestä väitöskirjasta, joka kuvaa Päijät-Hämeen muotoutumista maakunnaksi. Historiallinen maakuntakäsitys, läänijako ja kuntien harrastama, jatkuva ryhmittymisen eri suuntiin vaikeuttivat Lahden-Hollolan alueen muotoutumista hallinnollisesti maakunnaksi. Vaikeutena oli myös se, että Lahden identiteettiä ei haluttu rakentaa maakunnallisten asioiden varaan. Tilanne muuttui uuden lainsäädännön myötä:

”Virallinen maakunta-asema on tehnyt [maakunnan] liitosta tärkeän organisaation sekä maakunnassa että valtakunnallisesti, samalla kun suuri joukko sen edeltäjien ajamia asioita on alkanut toteutua... Ajanjakson lyhyys on estänyt sen, ettei ministeri Mauri

Pekkarisesta ole ehditty tehdä päijät-hämäläisten sankaria, mutta ilman hänen panostaan on vaikea kuvitella maakuntahankkeen toteutumista. Ministeri Jouni Backman puolestaan sai ajettua läpi suurläänit ja aluejakojen yhtenäistämisen, jota oli pitkään pidetty mahdottomana tehtävänä. – Se, että lääniratkaisuun saatiin yhdistettyä myös maakunta-ajatus, pohjautui varsin selvästi EU:n piirissä vallinneisiin ajatuksiin, joita maakuntien liitot onnistuneesti markkinoivat.” Heinonen 1999, s. 130 (lainaus), 161 - 162 (lainaus), 199.

– “In Finland, impressive reforms have been made in the 1990’s to organisational structures, but some consequences remain untidy. Responsibilities at intermediate (regional) level administration are confusing and made more so by the impact of EU involvement” Bouckaert ym. 2000, s. 20.

– “Hallintokulttuurin muutos voidaan nähdä seurausilmiönä, joka tulee siten, että kovat muutokset alkavat vähitellen vaikuttaa organisaatioissa työskentelevien henkilöiden ajattelutapoihin ja asenteisiin, jolloin vähitellen syntyy uusia vakiintuneina pidettäviä käytäntöjä ja toimintatapoja. Tämän ajattelutavan mukaisesti on oletettavaa, että rakenteiden ja ohjausjärjestelmän muutosten sekä uusien toimintamallien aktiivisen levittämisen seurauksena Suomen kunnallishallinto on siirtymävaiheessa, jossa hallinnon käytäntöjä pintatasolla paljolti leimaavat uuden julkisjohtamisen mukaiset toimintatavat, mutta syvärakenteissa ja kulttuurissa vaikuttaa edelleen byrokraattis-legalistinen hallinnon perinne. Tällainen tilanne voi hallintojärjestelmän toiminnan kannalta olla erittäin ongelmallinen.” Haveri 2002, s. 17.

9 Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon 2004, tiivistelmä. Ks. Rieppola 2003.

10 VNS 2/2005 vp, tiivistelmä, s. 15, 20, 31; osa 2, s. 2, 32.

11 Lähetekeskustelu eduskunnassa 13.4.2005.

12 HE 89/2005, Sisäasiainministeriön tiedote 16.06.2005. Ongelmia kuvaa ote hallituksen esityksestä:

”Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman laadinnasta tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella suurimmat kehittämistarpeet kohdistuvat asiakirjan vaikuttavuuden lisäämiseen ministeriöiden talousarvioesitysten laadinnassa, tarkasteluun sisältyvien alueiden kehittämisen kannalta tärkeiden määrärahojen lisäämiseen sekä vielä jossain määrin laadintaprosessin sovittamiseen paremmin yhteen ministeriöiden ja alueviranomaisten tuloskeskustelujen aikataulujen kanssa.”

2.2. Nykytilan arviointi. – Lausunnoissaan maakunnan liitot ja Suomen kuntaliitto pitivät esitystä oikean suuntaisena, mutta riittämättömänä. Ministeriöiden näkemykset olivat monin osin kriittisiä. 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.

13 <www.intermin.fi/kuntajapalvelurakenne>

14 Nousiainen 2004.

15 “Alueiden kehittämisen momentit valmistelee yksi ministeriö aikaisemman kymmenen ministeriön sijasta.” Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon 2004, s. 39.

8 HAHMOTELMA LAIKSI MAAKUNTIEN ITSEHALLINNOSTA

Suomen hallintojärjestelmä on valtio- ja kuntatasolla selkeä ja vakiintunut. Alueatasolla hallintojärjestelmä on epämääräisempi ja vakiintumattomampi. Järjestelmä on toimiva, mutta siinä voidaan osoittaa puutteita sekä kansanvallan että tehokkuuden kannalta.

Valtion aluehallinto koostuu alueatasolla ministeriöiden yhteis- ja yksittäisvirastoista, tuomioistuimista sekä valtion laitosten ja välillisen valtionhallinnon alueyksiköistä. Kunnallinen aluehallinto koostuu vapaaehtois- tai pakkoperiaatteella muodostetuista kuntayhtymistä, joiden lisäksi toimii erityislakiin perustuva Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta. Ahvenanmaan maakunnan asema muistuttaa liittovaltioiden osavaltioiden asemaa omine lainsäädäntövaltuuksineen. Kokeilulakien pohjalta on tätä kirjoitettaessa käynnissä seutuyhteistyökokeilu ja hallintokokeilu Kainuun maakunnassa. Lisäksi on käynnissä kunta- ja palvelurakenneuudistushanke.

8.1 Valtion aluehallinto

8.1.1 Lääninhallinto

Lääninhallituslain (22/1997) mukaan maa on jaettu kuuteen lääniin, joista yksi on Ahvenanmaan lääni (1 §). Lääninhallitus toimii seitsemän ministeriön yhteisvirastona hoitaen oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Lääninhallitus arvioi peruspalveluja ja huolehtii poikkeusoloihin varautumisesta (2 §). Lääninhallitusta johtaa maaherra, jonka tasavallan presidentti nimittää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta (4 §). Lääninhallitusten alaisina virastoina toimivat kihlakunnanvirastot (6 §). Lääninhallitusasetuksen (120/1997) mukaan ministeriöt hyväksyvät tulosalueittensa tulostavoitteet (2 §). Tulosohjauksen yhteensovittamista ja lääninhallitusten kehittämistä varten toimii (sisäasiainministeriön yhteydessä) lääninhallitusten yhteistyöryhmä (5 §).

8.1.2 TE-keskukset

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun lain (23/1997) mukaan niiden tehtävänä on elinkeino- ja työvoima-asioiden edistäminen, ja niiden alaisina paikallishallinnon toimieliminä ovat työvoimatoimistot (1 §). TE-keskuksia on 15 (VNp 122/1997). Ne toimivat kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja

metsätalousministeriön sekä työministeriön yhteisvirastoina. Ne on muodostettu yhdistämällä maaseutuelinkeinopiirit, kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistot, teknologian kehittämiskeskuksen kotimaan yksiköt, Valtiontakuukeskuksen aluetoimistot ja työvoimapiirin toimistot (23/1997, 10 §). Asetuksen (93/1997) mukaan TE-keskusten yksiköt ovat yritysosasto, maaseutuosasto ja työvoimaosasto (1 §). TE-keskuksen johtajan nimittää valtioneuvosto (6 §) ja keskuksella on johtoryhmä (9 §). Keskuksen yhteydessä toimii työvoima- ja elinkeinoasioiden edistämistä varten neuvottelukunta, johon keskus nimeää työmarkkinajärjestöjä, aluekehityksestä vastaavia viranomaisia ja muita keskeisiä yhteistyötahoja (15 §). Lisäksi toimii työvoimapolitiittisia koulutusasioita käsittelevä toimikunta (15a §).¹

8.1.3 Ympäristöhallinto

Ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) mukaan ympäristöministeriön alueyksikköinä toimivat alueelliset ympäristökeskukset, jotka hoitavat myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä (2 §). Ympäristökeskuksia on 13 (VNp 909/1997). Ne huolehtivat ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, luonnonsuojelua, kulttuuriympäristön hoitoa, rakentamisen ohjausta sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevista tehtävistä (4 §), ja osallistuvat alueiden kehittämistoimintaan (5 §). Asetuksen (57/1995) mukaan ympäristökeskukset osallistuvat EU:n rakennerahasto-ohjelmien suunnitteluun ja toimeenpanoon (7 §). Keskuksen johtajan nimittää valtioneuvosto (4 §).

Ympäristölupavirastoista annetun lain mukaan erillisinä virastoina toimivat kolme ympäristölupavirastoa (87/2000 ja VNp 128/2000). Muita valtion aluehallintoelimiä ovat mm. tiepiirit ja metsäkeskukset.

8.1.4 Muu aluehallinto

Puolustusvoimien tehtäviä varten maa on jaettu kolmeen maanpuolustusalueeseen, joiden alaisina on 12 sotilasläänä (A maan jakamisesta maanpuolustusalueisiin ja niiden alaisiin sotilasläänneihin 1046/1997, 1-3 §).

Välillisen valtionhallinnon elimiä ovat mm. kansaneläkelaitoksen aluetoimistot (Kansaneläkelaki 347/1956, 65 §).

Hallinto-oikeuslain (430/1999) mukaan yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia on kahdeksan, joista kahdella on lisäksi yhteensä kolme pysyvää istuinpaikkaa; lisäksi on Ahvenanmaan hallintotuomioistuin (1 §).

8.1.5 Paikallishallinto

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/1992) mukaan valtion paikallishallinto on järjestetty kihlakunnittain. Asetuksen (859/1994) mukaan kihlakunnanvirasto on lääninhallituksen alainen paikallinen yleishallintoviranomainen ja hoitaa lisäksi poliisi-, syyttäjän- ja ulosottotehtäviä sekä erikseen säädettyjä muita paikallishallinnon tehtäviä (2 §). Toteutetussa kihlakuntaudistuksessa niiden määräksi tuli 90 (VNp 308/1996).²

8.2 Kunnallinen aluehallinto

8.2.1 Maakunnan liitot

Maakunnan liittojen perustamisesta säädettiin alueiden kehittämisestä annetulla lailla (1135/1993, uusi laki 602/2002, lain muutos 954/2005). Aluejaotuksen perustana oli valtioneuvoston periaatepäätös 8.7.1992 valtion aluejaotuksen yhtenäistämistä toiminnallis-taloudellisen maakuntajaon pohjalle. Periaate on vahvistettu maakuntajakolailla (1159/1997) ja maakuntia on nykyään 19, joiden lisäksi on Ahvenanmaan maakunta (VNp maakunnista 147/1998, 1 ja 3 §).³ Maakunnan liitot muodostettiin maakuntaliitoista ja seutukaavaliitoista yhdistämällä. Ne ovat oikeudelliselta muodoltaan kuntayhtymiä (Kuntalaki 365/1995, 76–87 §). Ne on perustettu kuntien välisellä, valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella (78 §). Maakunnan liitot ovat oikeustoimikelpoisia oikeushenkilöitä (80 §). Ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja, ja toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti; ja jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakunnan liiton ylimmässä päättävässä toimielimessä (86a §). Alueiden kehittämislain (602/2002) mukaan maakunnan liitto vastaa ko. alueen kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta aluekehitysviranomaisena, ja kuntien jäsenyys on pakollista (4 §). Maakunnan liitto laatii maakuntasuunnitelman, maakuntaohjelman ja rakennerahasto-ohjelmia; ministeriöt laativat hallinnonalallaan alueiden kehittämissuunnitelmat, ja valtioneuvosto päättää valtakunnallisista tavoitteista (5 §). Valmistelusta ja yhteensovittamisesta vastaa sisäasiainministeriö (6 §). Lisäksi maakunnan liitto edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä sekä maakuntien välistä ja kansainvälistä yhteistyötä (7 §). Maakunnan liitto valmistelee valtion rahoituksen suuntaamisen maakuntaan (7 ja 10 a §§) sekä valmistelee rakennerahasto-ohjelmia koskevat ehdotukset yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden julkis- ja yksityisoikeudellisten

oikeushenkilöiden kanssa sisäasiainministeriölle valmisteltavaksi valtioneuvoston käsittelyä varten (13 §).⁴

Maakuntaohjelman kanssa yhteen sovitettaviin ohjelmiin kuuluvat erikoisohjelmat ovat aluekeskusohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma (14 - 15 §). Erityisohjelmia varten voidaan asettaa yhteistyöryhmiä (17 §). Ohjelmatyön osana on niiden toteuttamisen arviointi (18 §). Maakunnan liiton tehtävä ohjelman toteutuksessa on erilaisten kansallisten ja EU-tukien jakaminen ja hallinnointi (19 - 36 §).⁵ Ohjelmien ulkopuolella valtion viranomaisten on alueellisista toimenpiteistään pyydettävä lausunto maakunnan liitolta. Lausunnosta poikkeamisesta on neuvoteltava maakunnan liiton kanssa ja mahdollinen poikkeama on perusteltava (37 §).

Rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain (1353/1999) mukaan ohjelmien toimeenpanoa ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten on maakunnan yhteistyöryhmä, jonka asettaa maakunnan liiton hallitus. Ryhmässä ovat tasapuolisesti edustettuina 1) maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat (sekä Lapin maakunnassa lisäksi saamelaiskäräjät); 2) valtionhallinnon edustajat, ja 3) työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt (17 §). Päättösääntönä on 2/3 enemmistö, ja rahoittajatahoa sitoo yhteistyöryhmän kielteinen, mutta ei myönteinen kanta (20 §). Työvälineenä on maakunnan yhteistyöasiakirja (21 §).

Maakunnan liittojen tehtävistä on sääntelyä myös maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja asetuksessa (895/1999). Maakunnan liiton tehtävänä on maakunnan suunnittelu (19 §, 4 luku, asetus 2 luku). Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma, joista jälkimmäisestä säädetään erikseen (laki 25 §). Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi (32 §). Maakuntakaavasta voi seurata rakentamisrajoitus, joka tietyissä tilanteissa on ehdollinen (33 §).

8.2.2 Kuntayhtymät

Kuntayhtymä on yleinen kuntien yhteistoiminnan muoto. Erikoissairaanhoidon järjestetty kuntayhtymien toimesta (Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989). Maa on jaettu 20 sairaanhoitopiiriin (7 §), ja jokaisen kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoidon kuntayhtymään (3 §). Ahvenanmaan maakunnasta on erilliset säännökset (6 §).⁶

8.2.3 Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta
Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien yhteistyön järjestämiseksi on säädetty Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (1269/1996). Yhteistyön aloja ovat jätehuolto, seudullinen joukkoliikenne, ilmansuojelu ja yhteisiä asioita palveleva tutkimus- ja suunnittelutyö (2 §). Pääösvaltaa käyttää seutukokous, johon kuuluu 22 jäsenkuntien valitsemaa edustajaa (5 §). Hallinnossa noudatetaan soveltuvin osin kuntalakia (6 §).⁷

8.3 Aluehallintokokeilut

8.3.1 Seutuyhteistyökokeilu

Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta pitää kuntarakennetta yhtenä julkisen hallinnon keskeisimmistä ongelmista. Pienissä kunnissa ei ole riittävästi voimavaroja peruspalvelujen järjestämiseksi eikä riittävää kysyntää. Kuntien yhteistyötä tarvitaan pienten kuntien keskinäisestä kilpailusta elinkeinopolitiikassa aiheutuvien haittojen torjumiseksi. Myös maankäytön ja julkisen liikenteen suunnittelussa tarvitaan kuntien yhteistyötä. Erilaisia yhteistyömalleja on tarpeen selvittää valtion tukemin kokeiluina. Yhteistyön luonteva aluepohja on seutukunta. Seutuyhteistyö on vaihtoehto kuntarakenteen suurille muutoksille, mutta se ei poista tarvetta kuntaliitoksiin. Pääösvaltainen toimielin, joka olisi julkisoikeudellinen oikeushenkilö, on seutuyhteistyössä tarpeen mm. sen vuoksi, että kunnat ovat usein kokeneet yhteiset toimet ja varsinkin kuntayhtymät vaikeina organisaatiomuotoina. Toimielimelle ja yhteistyössä toimiville kunnille siirretään kokeilussa valtiolta päätösvaltaa. Sisäasiainministeriön asettamaan hankkeeseen valittiin kahdeksan seutukuntaa 30 hakijasta. Kokeilua seurataan arviointitutkimuksella. Yhdessä seutukunnassa kokeillaan seudullisen toimielimen valitsemista vaaleilla, mistä valmistellaan erillinen lakiesitys. Lakiehdotuksesta antoivat lausuntonsa ministeriöt, lääninhallitukset, TE-keskukset, ympäristökeskukset, maakunnan liitot ja kokeiluseutukunnat. Kuntien yhteistyön mahdollisuuksien lisääminen hyväksyttiin yleisesti, mutta valtion viranomaiset suhtautuivat kriittisesti toimivallan suoraan siirtämiseen kokeiluseuduille.⁸

Seutuyhteistyökokeilua laajennettiin ja pidennettiin lailla seutuyhteistyökokeilulain muuttamisesta (1199/2004). Mukaan tuli seitsemän uutta seutua. Uusia yhteistyön kannusteita ovat lausuntomenettely maaseudun kehittämishankkeista, lausuntomenettely lossien etuajo-oikeuspäätöksiin, mahdollisuus hoitaa työterveydenhuolto seudullisessa yhteistyössä erillään muusta perusterveydenhuollosta sekä mahdollisuus toimia sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustusten saajana. Kokeiluaikaa pidennettiin vuoden 2012 loppuun.⁹

8.3.1.1 Laki seutuyhteistyökokeilusta

Seutuyhteistyökokeilusta annetun ja muutetun lain (560/2002) mukaan kokeiluun osallistuu 15 nimettyä seutukuntaa (2 §), ja laki on voimassa vuoden 2012 loppuun (21 §). Kokeilua varten kunnat perustavat yhteisen julkisoikeudellisen toimielimen, jolle ne siirtävät tehtäviä ja päätösvaltaa (4 §). Tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan tietyin ehdoin siirtää myös yhteisölle tai säätiölle (5 §) tai seutuvaltuustolle (5a §). Kunnat voivat sopia rahoituksesta yhteisöveron jako-osuuksilla (6 §). Tehtäviä voivat olla yhteinen yleiskaava (7 §), elinkeinopoliittinen kehittämissuunnitelma (8 §), joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelma (11 §), sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma (14 §) ja eräiden lausuntojen antaminen (9, 10, 12 ja 15 §). Valtioneuvosto vahvistaa määrättyt kuntien tekemät kokeiluseutujen sopimukset (17 §) ja sisäasiainministeriön tehtävänä on seurata ja arvioida kokeilua (19 §).

Eduskuntakäsittelyssä esityksen 2 § muuttui siten, että valtioneuvostolla ei ole valtuutta lisätä kokeiluseutuja. Lisäksi tehtiin joitakin lakiteknisiiä tarkennuksia. Tämän tutkimuksen lakihahmotelman kannalta (jäljempänä) mielenkiintoisia ovat kokeiluseutujen antamien lausuntojen viranomaisia velvoittavat pykälät.

13 § Kokeiluseudun lausunnon ja suunnitelman sitovuus

Päätöksen tekävä viranomainen voi poiketa kokeiluseudun 8-12 §:ssä tarkoitetusta lausunnosta tai suunnitelmasta ainoastaan, jos lausunnon tai suunnitelman mukainen päätös on lainvastainen, Euroopan yhteisön ohjelman vastainen tai se johtaa hankkeiden rahoituksessa tilanteeseen, jossa rahoitettava hanke ei voi toteutua muun rahoituksen puutteen vuoksi. Edellä 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä tarkoitetun myönteisen rahoituspäätöksen edellytyksenä on kokeiluseudun puoltava lausunto.

Asianomainen viranomainen tekee asiassa päätöksensä saatuaan kokeiluseudun lausunnon.

Viranomaisen on ennen päätöksentekoa neuvoteltava kokeiluseudun kanssa, jos se aikoo poiketa lausunnosta.

15 § Lausunnon antaminen valtion viranomaisessa vireillä olevaan asiaan
Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kokeiluseudun kunnat voivat sopia, että valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisen on pyydettävä kokeiluseudulta lausunto seudun kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja päätöksistään sekä niiden rahoittamisesta. Lausunto on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa otettava huomioon. Jos valtion viranomainen aikoo poiketa lausunnosta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen kokeiluseudun kanssa.

8.3.2 Kainuun hallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilun taustaa valaisee alue- ja kuntaministeri Martti Korhosen puheenvuoro eduskunnassa 23.10.2002. Idea Kainuun hallintokokeilusta syntyi Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa 16.10.2001. Maakunnan toimijoiden sopimuksen perusteella sisäasiainministeriö asetti selvitysmiehen, jonka ehdotusten pohjalta valmisteltiin lakiehdotus hallintokokeilusta. Hallintokokeilun tarkoituksena on tarjota maakunnalle itselleen välineitä ongelmien ratkaisemiseen. Hallintokokeilun ydinsisältönä on päätösvalan delegoiminen keskushallinnosta maakuntatasolle, valtion rahoituksen kokoaminen ja sitä koskevan päätöksenteon tekeminen läpinäkyvämmäksi sekä myös peruspalvelujen järjestämisen ja sitä koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoaminen. Hallintokokeilun keskeinen rakenne on maakuntavaltuusto, joka valitaan yleisillä vaaleilla. Vaalijärjestelmässä yhdistyvät suhteellisuus ja alueellinen edustavuus.¹⁰

Hallituksen esityksessä kuvataan kehittämisrahoituksen ja valtionhallinnon epäkohtia, jotka koskevat yleensäkin maakuntia:

“Erityisesti on mainittava kehittämisrahoitukseen liittyvästä runsaasta menettelytapasääntelystä. Suuri osa näistä säännöksistä on Euroopan yhteisöjen sääntelyä, jota ei kansallisella tasolla voida muuttaa. Sujuvuuden kannalta vaikeasti perusteltavaa valvonta- ja menettelytapabyrokratiaa on luotu myös puhtaasti kansallisin säännöksin. Lisäksi useilla hallinnonaloilla on käyttöperusteisiin ja tuen saajiin vaikuttavaa ohjeistusta sekä sisäisiä määräyksiä, jotka vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa. Rakennerahastolain mukaan tällaisia ehtoja, ohjeita ja määräyksiä voidaan antaa viranomaiselle vain, jos ne ovat välttämättömiä Euroopan yhteisön lainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden tai hallinnon, valvonnan tai tarkastusten asianmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslain mukaan tällaiset etenkin hallinnon ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia sisältävät määräykset olisi annettava ministeriön asetuksina eikä sisäisenä ohjeistuksena...”

Valtionhallinnon organisaatio perustuu Kainuussakin hallinnonalojen erillisiin järjestelmiin ja osin keskitettyyn päätöksentekoon. Eri hallinnonalojen lainsäädäntö käsittelee yhteiskunnallisia ilmiöitä eri lähtökohdista. Lainsäädännön sisältö määrää myös viranomaisten lähestymistavan asiaan. Hallinnon sektorimaisuus ja samojen ilmiöiden erillinen ja moninkertainen käsittely ovat valtionhallinnon yleisiä ongelmia, joita pyritään lieventämään erilaisin koordinaatiojärjestelyin. Kainuussa yhteistyö on hyvällä tasolla, mutta se ei pysty täysin korvaamaan maakuntatason yhden yhtenäisen ja laaja-alaisen päätöksenteon puuttumista. Näin päätöksenteosta puuttuu Kainuussakin riittävä kokonaisnäkemys...

Eri toimenpiteiden keskinäinen suhde Kainuussa ei tässä järjestelmässä synny rationaalisen päätöksenteon pohjalta, vaan useiden keskenään koordinoimattomien päätösten summana. Kun päätökset usein tehdään keskushallinnossa, on kyseenalaista, miten maakunta pystyy itseään koskeviin asioihin vaikuttamaan. Näiden ongelmien vuoksi on mahdollista, että maakunnan eri alueiden erityispiirteet eivät tule riittävästi huomioiduiksi ja toimenpiteiden tehokkuuteen jää näin toivomisen varaa.”¹¹

Kunnallisesti tuotettujen hyvinvointipalvelujen ongelmana on niiden vaihteleva taso. Tämän epäkohdan korjaamiseksi:

“Kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoamisen tarkoituksena on turvata palvelujen laatu ja saatavuus Kainuussa, vaikka väestökehitys toteutuisikin ennusteiden mukaisena. Samalla on tarkoitus turvata eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada julkisia peruspalveluja. Kansalaisten tulisi saada samantasoiset ja samansisältöiset palvelut samantasoisilla kustannuksilla.”¹²

8.3.2.1 Laki Kainuun hallintokokeilusta

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) mukaan tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista (1 §). Kokeilussa ovat mukana Kainuun maakunnan kunnat Vaalan kuntaa lukuun ottamatta, joka päätti olla osallistumatta kokeiluun (2, 52 §). Laki on voimassa 1.6.2003 – 31.12.2012 (46 §). Kainuun maakunta toimii laissa tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, jota muilta osin koskevat kuntayhtymiä koskevat säännökset:

Maakunnan asema

Kainuun maakunta toimii tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, josta on voimassa, mitä kuntalaissa (365/1995) tai muussa laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä laissa toisin säädetä. (3 §)

Maakunnan tehtävät

Maakunta huolehtii maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta siltä osin kuin nämä tehtävät kuuluvat maakunnan toimialaan tämän lain mukaan.

Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille. (4 §)

Maakuntaan kuuluvat Kainuun liitto ja perustettavat, pakolliset sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä ja koulutuskuntayhtymä (5, 21–22 §):

Maakuntaan kuuluvat kuntayhtymät

Maakuntaan kuuluu sen tehtävien hoitamista varten:

- 1) Kainuun liitto;*
- 2) Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä; sekä*
- 3) Kainuun koulutuskuntayhtymä. (5 §)*

Maakunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto, jossa on 39 jäsentä (8 §).

Maakuntavaalit toimitetaan kunnallisvaalien yhteydessä. Vaalipiirinä on kokeilualue, ja kussakin kunnassa asetetaan omat ehdokkaat (24 §).

Mahdollisten vaaliliittojen tulee käsittää kaikki kunnat (30 §). Kuntien edustus perustuu niiden asukaslukuun siten, että jokaisella kunnalla on vähintään yksi maakuntavaltuustopaikka (32 §). Vaalien tulos lasketaan puolueittain (ml. vaaliliitot ja yhteislistat) (34 §), ja sen jälkeen suoritetaan jako kuntien kesken puoluekannatuksen (ml. vaaliliitot ja yhteislistat) mukaisesti (35 §).

Tarvittaessa suoritetaan siirto puolueen (vaaliliiton, yhteislistan) sisällä kunnasta toiseen. Tämä ei koske ainoaa valtuustopaikkaa. (36 §)

Maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen (13 §), jonka puheenjohtajana toimii maakuntavaltuuston neljän vuoden toimikaudeksi valitsema maakuntajohtaja, joka toimii Kainuun liiton johtajana (19-20 §).

Maakuntahallitus käsittelee peruskokoonpanossaan maakuntahallinnon yleiset asiat ja toimii em. kuntayhtymien hallituksena. Maakuntahallitus toimii täydennetyssä kokoonpanossa käsitellessään aluekehitysasioita, ja toimii täydennettynä myös maakunnan yhteistyöryhmänä:

Maakuntahallituksen eri kokoonpanot

Maakuntahallituksen peruskokoonpanossa on vähintään kahdeksan jäsentä ja sen puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja. Johtosäännössä voidaan määrätä, että maakuntahallituksen peruskokoonpanon jäsenen on oltava maakuntavaltuuston jäsen. Maakuntahallituksen käsitellessä Kainuun liiton toimialaan kuuluvaa asiaa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädettyjä asioita, sen toimintaan osallistuu Vaalan kunnan nimeämä edustaja.

Maakuntahallituksen käsitellessä 10 §:ssä tarkoitettuja asioita siihen kuuluvat peruskokoonpanon lisäksi Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen, Oulun lääninhallituksen, Oulun tiepiirin ja Kainuun metsäkeskuksen edustajat. Maakuntavaltuusto valitsee edustajat saatuaan viranomaisien ehdotukset jäsenistä.

Maakuntahallituksen toimiessa maakunnan yhteis[työ]ryhmänä sen kokoonpanoon kuuluvat 2 momentissa säädetyn lisäksi alueen työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt siten kuin rakennerahastolain 17 §:n 3 momentissa säädetään ja Vaalan kunnan nimeämä edustaja. Maakuntavaltuusto valitsee edustajat saatuaan järjestöjen ehdotukset jäsenistä. Maakuntahallituksella on jaostoja ja sihteeristö siten kuin rakennerahastolain 17 §:n 7–9 momentissa ja 19 §:ssä säädetään. (16 §)

Valtion talousarvioon otetaan sisäasiainministeriön pääluokkaan kehittämisraha kokeilualuetta varten (6 §) ja rakennerahastovarojen vastinrahoitusta varten tarvittava määräraha tavoite 1 ohjelmaan (7 §). Rakennerahastojen maksuviranomaisministeriöt irrottavat Kainuun maakuntaan osoitetut varat (11 §). Maakuntavaltuusto päättää mm. kehittämisrahan jakamisesta eri viranomaisille (10 §).¹³

8.3.2.2 Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa esitetty perustuslain tulkinta on oleellinen alueellisen itsehallinnon järjestämisen kannalta yleensä:

“Perustuslain 121 §. Kokeilun kohteena on sellainen kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantava itsehallintojärjestelmä, josta perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla säädetään lailla. Perustuslain tällä, asiallisesti hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin aikaisemmin sisältynyttä sääntelyä vastaavalla säännöksellä on sen esitöiden mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita – kuten maakuntia – itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Ehdotuksessa on kysymys kunnille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisestä maakunnan hoidettavaksi, minkä vuoksi sääntelyä on arvioitava myös kunnan asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvatun itsehallinnon kannalta.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 31/1996 vp, s. 1/I).

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp). Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon perusteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvalan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II). Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut (PeVL 11a/2002 vp, s. 2/I), että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä myös rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille.”

Perustuslakivaliokunta pitää lakiehdotuksen tarkoittamaa sääntelyä lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta. Toisaalta sääntelyllä on tarkoitus turvata vaikeassa tilanteessa maakunnan asukkaille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada perustuslain turvaamat peruspalvelut. Tämä voi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa ehdotetun kokeilun avulla. Kunnallista itsehallintoa korvaa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta maakunnallinen itsehallinto, joka tosin on kunnan asukkaan näkökulmasta jonkin verran etäisempi. Maakunnalle siirtyvät tehtävät ovat ns. pakollisia tehtäviä, joten sääntely ei rajoita kuntien yleistä toimialaa. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mitä puoltaa myös perustuslain 121.4 §. Tavoite huomioon ottaen perustuslakivaliokunta pitää yhdenvertaisuuden kannalta jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilua hyväksyttävänä. Valiokunta

ehdottaa maakuntavaltuuston toimivallan siirtämistä koskevaan 12 §:ään täsmennystä.¹⁴

8.3.2.3 Muiden valiokuntien lausunnot

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitää ehdotusta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä laajan kuntayhtymän toimesta Kainuussa kokonaisuutena tavoitteiltaan mahdollisena. Valiokunta huomauttaa ongelmista, jotka aiheutuvat siitä, että palvelujen tuottaminen tulee edelleen olemaan jaettua kuntien ja kuntayhtymän kesken. Eräiden palvelujen rajamaastossa on palvelumuotoja, joiden erottelu eri organisaatioille saattaa jättää asiakkaan väliinpuotoajaksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että maakunnan budjetista 65–70 prosenttia on arvioitu koostuvan maakuntavaltuuston alaisuuteen tulevan uuden sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän rahoituksesta. Maakuntatason toimielimissä tulee varmistaa riittävä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemus.¹⁵

Sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa oli laajasti esitetty, että lukiokoulutusta ei tulisi liittää kokeiluun, koska se vaarantaisi perusopetuksen ja lukio-opetuksen yhteistyötä. Valiokunta ehdottaa lukiokoulutuksen jättämistä kokeilun ulkopuolelle. Viitaten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää koskevaan 21 §:ään valiokunta ehdottaa, että kunnat voisivat myös koulutuskuntayhtymälle antaa muita kuin laissa määrättyjä tehtäviä. Tämä mahdollistaisi lukiotoimen, kirjastotoimen sekä kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimen tehtävien antamisen kuntayhtymälle. Valiokunta ehdottaa myös ammatillisen aikuiskoulutuksen sisällyttämistä kokeiluun siten, että se ei koskisi vapaan sivistystyön laitosten järjestämää ammatillista aikuiskoulutusta.¹⁶

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että kokeiluun kriittisesti suhtautunut työministeriö virkamiehineen antaa hankkeelle täyden tukensa. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota työllisyyskehityksen alueelliseen eriytymiseen ja ehdottaa kokeilun toteuttamista myös jollakin toisella alueella, jonka tulisi olla erityyppinen kuin Kainuu.¹⁷

Hallintovaliokunta antoi mietintönsä lausuntojen pohjalta. Kainuun hallintokokeilun kokonaisuudesta valiokunta toteaa, että poikkeuksellisen merkittävä ja moniulotteinen hallintokokeilu perustuu kokeilun alueen kuntien omaan suostumukseen. Vain Vaala jää tahtonsa mukaan ulkopuolelle.

Valtion varsinaisia tehtäviä ei siirry maakunnan hoidettavaksi. Maakuntavaltuusto päättää Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta käyttötarkoituksiinsa sekä

tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävän maakunnan kannalta merkittävän kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön mukaisiin käyttötarkoituksiin. Yhdelle momentille kootun Kainuun kehittämisrahan käytön suuntaaminen koskee Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskusta, Oulun tiepiiriä, Kainuun ympäristökeskusta, Oulun lääninhallitusta, Kainuun metsäkeskusta ja Kainuun liittoa. Kainuun maakuntahallinto saa Kainuun liiton sekä Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien tehtävien rahoituksen kokonaan jäsenkunnilta. Kainuun koulutuskuntayhtymän tehtävien osalta maakunta saa koulutuksen järjestäjänä kyseisiin tehtäviin tulevan valtionosuuden suoraan itselleen.

Hallinnon järjestämisestä valiokunta toteaa mm., että valmistelussa on ollut esillä maakuntajohtajan valinta vaaleilla. Tällaista ei ole esitetty, koska kahden vaaleilla valitun toimijan ristiriitaa olisi erittäin vaikea ratkaista.

Hallintokokeilu edellyttää laajapohjaisen seurantaryhmän perustamista ja riippumattoman arviointitutkimuksen tekemistä.

Valiokunta esittää eräitä lakiteknisii muutoksia. Toimivallan siirtämistä koskevaan 12 §:ään esitetään perustuslakivaliokunnan ehdottamaa rajoitusta. Koulutuskuntayhtymän tehtäviin esitetään sivistysvaliokunnan ehdotuksesta poiketen lukiokoulutusta ja valiokunnan ehdotuksen mukaisesti ammatillista aikuiskoulutusta ja mahdollisuutta antaa koulutuskuntayhtymälle myös muita opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä. Mietintöön liittyy vastalause, jossa ehdotetaan lukiokoulutuksen poistamista 22 §:stä.¹⁸

Kaikissa valiokunnissa toteutettiin laajat asiantuntijakuulemiset.

8.3.2.4 Eduskuntakäsittelyt

Ennen valiokuntiin lähettämistä käytiin eduskunnassa 23.10.2002 lähetekeskustelu hallituksen esityksen ja alue- ja kuntaministerin puheenvuoron pohjalta. Keskustelussa käytettiin kaikkiaan 22 puheenvuoroa. Hallituksen esitys sai myönteisen, jopa innostuneen vastaanoton. Puheenvuoroissa mm. esitettiin lääninhallinnon tehtävien siirtämistä maakuntatasolle, kokeilun ulottamista muihin maakuntiin, maakuntajohtajan valintaa suoralla vaalilla, viitattiin Ruotsissa tapahtuneeseen kehitykseen ja kuntien keskeiseen rooliin peruspalvelujen tuottamisessa, ja ihmeteltiin miten luottamushenkilöillä on aikaa uusiin suuritöisiin tehtäviin.¹⁹

Ensimmäisessä käsittelyssä 11.2.2003 hallituksen esitys hyväksyttiin hallintovaliokunnan esittämien muutoksin. Keskustelussa esitetty hallintovaliokunnan mietinnön vastalauseen mukainen lukiokoulutuksen poisjättäminen koulutuskuntayhtymän tehtävistä tuli hylätyksi äänestyksessä. Lakiehdotus hyväksyttiin toisessa käsittelyssä 17.2.2003.²⁰

8.3.2.5 Laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta Alkuperäisen mallin toteuttamiseen olisi tarvittu kolme tai neljä oikeushenkilöä henkilöstöhallintoiheen ja kirjanpitoineen. Tämä malli ei välttämättä olisi parantanut asiantuntemuksen hyödyntämistä maakuntahallinnossa, mutta olisi saattanut aiheuttaa byrokratiaa ja kustannuksia. Kainuun liitto teki ehdotuksen lain muuttamisesta siten, että maakunnan tehtävät hoitaisi yksi kuntayhtymä.²¹ Hallitus teki tätä tarkoittavan lakiesityksen (HE 2/2004 vp), jonka eduskunta hyväksyi 9.3.2004 lakina Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (219/2004). Sen mukaan maakunnan tehtävät voi hoitaa yksi kuntayhtymä. Laki astui voimaan 15.4.2004:

Edellä 2 §:ssä mainitut kunnat voivat sopia, että yksi kuntayhtymä hoitaa maakunnan tehtävät. Tällöin tästä kuntayhtymästä on voimassa, mitä tässä laissa tai muussa laissa säädetään 1 momentissa mainituista kuntayhtymistä, ja tämän lain 44 §:ää sovelletaan myös Kainuun liiton henkilöstöön.

Henkilöstön asemasta säättävän 44 §:n ensimmäisen momentin mukaan:
Tämän lain soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä Kainuun maakunnan kunnissa sekä Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymässä hoitavat viranhaltijat ja työntekijät siirretään kuntayhtymien toiminnan alkaessa niiden palvelukseen aikaisempia vastaaviin tehtäviin. Virka- tai työsopimussuhteeseen liittyvät oikeudet ja etuudet eivät siirron yhteydessä muutu.

8.3.2.6 Kainuun maakunta kuntayhtymän perussopimus Kainuun maakunnan toiminnan periaatteet määrittävä perussopimus hyväksyttiin 30.4.2004 pidetyssä kuntien edustajien kokouksessa, eli pian lakimuutoksen jälkeen. Perussopimus noudattaa muodoltaan kuntalain kuntayhtymiä koskevia säännöksiä (78 §), ja järjestää voimassaolevien lakien puitteissa maakunnan kunnallisten toimijoiden tehtäviä ja taloutta. Sopimus jakautuu kuuteen lukuun. Ensimmäinen luku käsittää yleiset säännökset:

1 § Nimi ja kotipaikka

Kainuun maakunta toimii Kainuun hallintokokeilulaissa (343/2003) tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, josta on voimassa, mitä kuntalaissa tai muussa laissa säädetään kuntayhtymästä.

Maakunnan kotipaikka on Kajaanin kaupunki.

2 § Jäsenkunnat

Maakunnan jäsenkuntia ovat Hyrynsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi ja Vuolijoki sekä Vaala osajäsenenä...

3 § Tehtävät

Maakunnan tehtävänä on huolehtia hallintokokeilulaissa määritellyistä maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta.

Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta ja markkinoinnista, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille.

Maakunta huolehtii myös niistä tehtävistä, jotka kuntien yksimielisillä päätöksillä on hallintokokeilulain mahdollistamin tavoin siirretty maakunnan tehtäväksi.

Maakunta voi ottaa hoidettavakseen myös muita kokeilukuntien tehtäviä kunnan kanssa tehtävällä sopimuksella ja tuottaa palveluja eri sopimuksella muillekin kunnille.

Tehtävät jakautuvat kolmeen toimialaan. Aluekehitystoimiala huolehtii kehitys- ja elinkeinopoliittisista tehtävistä. Kainuun koulutus toimiala huolehtii lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala huolehtii alan tehtävistä lasten päivähoitoa lukuun ottamatta.

Toisen luvun mukaan toimielimet ovat maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja maakuntajohtaja. Lisäksi koulutus- sekä sosiaali- ja terveystoimen toimialoilla on molemmilla maakuntahallituksen alaisena toimiva, maakuntavaltuuston asettama lautakunta. (4 – 7 §)

Kolmannen luvun mukaan peruspääoma muodostuu jäsenkuntien pääomasijoituksista. Kunnallisten yhteiselinten taseet siirtyvät varoineen ja velkoineen maakunnalle:

8 § Peruspääoma

Peruspääoma muodostuu hallintokokeilun toimialueen kuntien (jatkossa jäsenkunnat) pääomasijoituksista. Peruspääoma muodostetaan Kainuun Ammattiopisto –liikelaitoksen peruspääomasta, Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymän peruspääomasta, Kainuun liiton peruspääomasta, toimialueen kuntien maakunnalle luovuttamien laitteiden ja kaluston tasearvosta sekä erikseen sovittavasta pääomasijoituksesta. Peruspääomaa voidaan korottaa myös siirrolla oman pääoman muusta erästä. Peruspääoma jakautuu jäsenkuntaosuuksiin...

Yksityiskohtaisin säännöksiin järjestetty toiminnan rahoitus perustuu kuntien maksuosuuksiin, valtionosuuksiin ja maakunnan kehittämisrahaan (9 – 13 §). Kunnat ja kuntayhtymät luovuttavat siirtyviin toimintoihin liittyvän kaluston ja

varusteet maakunnalle tasearvosta (14 §). Kuntien omistamat kiinteistöt säilyvät kuntien omistuksessa, jotka vuokraavat niitä maakunnalle. Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kiinteistöt siirtyvät maakunnalle tasearvostaan. (15 §). Eläkevastuiden jako perustuu palvelusuhteen ajanjaksoon (16 §). Lisäksi on tilitekniisiä säännöksiä (17 – 20 §).

Neljäs luku säättää tarkastuslautakunnasta (21 §), viides luku maakunnan purkamisesta (22 – 23 §) ja kuudes luku voimaantulosta.

Perussopimus merkitsi Kainuun liiton lakkauttamista.²²

8.4 Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos normistona

Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos määrittelee käsitteet ja periaatteet. Virkamiesten kansainvälisenä yhteistyönä valmistunut sopimus- tai suositusehdotus on kirjoitettu sellaiseksi, että sitä voidaan soveltaa eurooppalaisten valtioiden erilaisissa oloissa. Siellä missä alueellista itsehallintoa toteutetaan, sen tulee olla lainsäädännöllä toteutettu järjestelmä. Sillä tarkoitetaan alueellisten viranomaisten oikeudellista toimivaltaa ja kykyä säännellä ja hoitaa omalla vastuullaan osaa julkisista asioista alueen väestön etujen ja läheisyysperiaatteen mukaisesti. Tämän ei tarvitse merkitä alistussuhdetta alue- ja paikallisviranomaisten välillä.

Seuraavassa selostetaan peruskirjaluonnoksen ydinsisältö ja arvioidaan Suomen oikeustilaa sen jäsentelyn pohjalta.

8.4.1 Alueellinen itsehallinto perustuslaissa ja laissa

Peruskirjaluonnoksen mukaan alueellisesta toimivallasta säädetään perustuslailla, tavallisella lailla tai alueen perussäännöllä. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla täysi päätösvalta toimia aloitteellisesti ja omintakeisesti toimivaltansa rajoissa. Toimivaltaan voi sisältyä lainsäädäntövaltuuksia. Muut julkiset viranomaiset voivat siirtää erityisiä tarkoituksia varten ja lain rajoissa toimivaltaa alueellisille viranomaisille, jolloin on varmistettava, että he voivat hoitaa annetut tehtävät alueelliset edellytykset huomioon ottaen. (A., B.1.)

Suomen perustuslain 121.4 §:n säännös *Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla* tunnustaa alueellisen itsehallinnon ilmiönä, mutta säättää vain sen toteuttamisen muodosta. Sen sijaan Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva 120 § *Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään* säättää sisällöstä, ja tunnustaa siten vahvemmin alueellisen itsehallinnon periaatteen.

Säännös perustuu alkuaan kansainväliseen velvoitteeseen, mutta kansallisesta näkökulmasta Suomen perustuslaki on tältä osin sisäisesti ristiriitainen. Jos maakunnan liittojen katsotaan Suomessa edustavan alueellista itsehallintoa, tulisi niitä koskeviin organisaatiosäännöksiin alueiden kehittämislain (602/2002) sisältyä johdantopykälä, jonka mukaan maakunnan liitot toteuttavat perustuslain 121.4 §:n itsehallintoa.

Kuntalain 2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan *Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät*. Kuntien yhteistoimintaa koskevan 76 §:n ensimmäinen, yhteistoiminnan muotoja koskeva momentti säätää, että *Kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä*. Vallitsevaan käytäntöön perustuva tulkinta on, että kysymyksessä ovat erityiset palvelutehtävät. Pykälässä ei kuitenkaan rajata kuntien itse itselleen ottamia tehtäviä yhteistoiminnan ulkopuolelle. Yhdistämällä 2 § ja 76 § voidaan maakunnan liitto tulkita yhteistoimintaelimeksi, joka hoitaa jäsenkuntiensa itselleen ottamia tehtäviä, eli toimii yleisenä alueellisena itsehallintoelimenä. Tällaista tulkintaa tukee kuntalain 86a §:n säännös maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen poliittisesta edustavuudesta. Toisaalta alueiden kehittämislain 7 § rajaa maakunnan liiton tehtävät pääasiassa maakunnan kehittämisen suunnitteluun ja valtion ja kuntien vastuuta toteuttavana aluekehitysviranomaisena toimimiseen.

Maakunnan liitoilla on kuntalain 10 luvun puitteissa valtuudet päätöksentekoon ja hallintoon toimivaltaansa kuuluvilla aloilla ja omintakeisten toimintatapojen käyttöönotto ja soveltaminen ovat mahdollisia. Lainsäädäntövaltuuksia sisältyy vain Ahvenanmaan itsehallintoon.

8.4.2 Oikeudellinen asema ja oikeudelliset suhteet

Alueelliset viranomaiset ja muut aluetason viranomaiset voivat lain rajoissa toimia yhteistyössä. Suhteita tulee hallinnoida Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon peruskirjan ja paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteiden ja läheisyysperiaatteen mukaisesti. (B.2.)

Maakunnan yhteistyöryhmää koskevat säännökset rakennerahastolain (1353/1999) 17 - 21 §:ssä eivät anna organisaatiomielessä liikkumavaraa itsehallinnolliselle yhteistyön järjestämiselle. Alueiden kehittämislain (602/2002) 17 §:n erityisohjelmien yhteistyöryhmien puheenjohtajat ja muut jäsenet määrää valtioneuvosto.

Alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus osallistua sellaiseen valtion kansallisen ja alueellisen tason päätöksentekoon, joka vaikuttaa niiden

toimivaltaan ja etuihin tai alueellisen itsehallinnon laajuuteen. Tämä koskee myös sellaista kansainvälistä yhteistyötä, jossa alueellisella itsehallinnolla on etuja valvottavanaan. Osallistumisen muotoja voivat olla edustus päätöksentekoeleimissä sekä kuulemiset ja keskustelut. (B.3.)

Alueiden mukanaolo valtiotason päätöksentekojärjestelmässä toteutuu selkeästi kaksikamarisessa kansanedustuslaitoksessa, jossa alueilla on oma kamarinsa. Suomalainen järjestelmä on alueiden kannalta erimuotoista vaikuttamista, ”lobbykratiaa”. Yhteydet toimivat maakunnan kansanedustajien kautta ja muuten enimmäkseen harkinnanvaraisesti hallinnollista tietä. Maakunnan liitot voivat tehdä aloitteita, ja tapana on, että niiltä pyydetään lausunnot niitä koskevista asioista. Esimerkki aloitteen avulla aikaansaadusta laista on edellä selostettu laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta. Maakunnan liittojen itsehallinnollinen kansainvälinen yhteistyö on turvattu alueiden kehittämislain (602/2002) 7 §:n 7 momentin säännöksellä, jonka mukaan maakunnan liitto *hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä*. - Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) täyttää peruskirjaluonnoksen vaatimukset.

Keskushallinnon harjoittaman valvonnan tarkoituksena tulee yleensä olla vain laillisuusvalvonta. Siirretyn toimivallan valvonta voi kuitenkin olla myös tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Hallinnollista valvontaa voidaan harjoittaa vain sellaisin menettelyin ja sellaisissa tapauksissa, joista on säädös perustuslaissa tai laissa. Tällaista valvontaa tulee harjoittaa jälkikäteen ja valvonnassa tulee noudattaa hallinnollista suhteellisuusperiaatetta. Vaikka kunnallishallinnossa linjana on ollut valvonnan vähentäminen, on maakunnan liittojen toiminta EU:n rakennerahasto-ohjelmia suunnittelevana kuntien yhteistyöelimenä ja niitä toteuttavana aluekehitysviranomaisena erittäin tarkasti valvottua. (B.4.)

Oikeusvaltioperiaatteiden noudattamisen osalta valvonnassa ei Suomessa liene ongelmia.

Perustettujen alueiden olemassaolo taataan perustuslaissa ja/tai lailla, ja voidaan kumota vain samalla perustuslain ja/tai lain muutosmenettelyllä, jolla ne on perustettu. Oikeusturvan tulee taata oikeudelliset keinot toimivallan harjoittamisen ja itsehallinnon periaatteiden suojelemiseksi. Alueiden rajoja ei saa muuttaa kuulematta asianomaisia alueita. Etukäteen tapahtuvaan kuulemiseen voi sisältyä kansanäänestys. (B.5.)

Kunnallinen aluejaotus on turvattu kuntajakolaililla (1196/1997), mutta aluetason jaotus eli maakuntajako perustuu valtioneuvoston päätökseen (VNp 26.2.1998). Maakunnan liittoja kuullaan, mutta peruskirjaluonnoksen valossa alueellisen itsehallinnon oikeusturva Suomessa on Ahvenanmaata lukuun ottamatta heikko.

Alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus harjoittaa alueiden välistä ja muuta yhteistoimintaa lain puitteissa asioissa, jotka kuuluvat niiden toimivaltaan. Alueelliset viranomaiset voivat kuulua alueellisten viranomaisten kansainvälisiin järjestöihin. (B.6.)

Maakunnan liitot ovat järjestäytyneet Suomessa alliansseiksi, joilla on mm. toimistoja Brysselissä EU-yhteyksiä varten, joten liittymis- ja yhteistoimintamuodot Suomessa täyttävät tältä osin peruskirjaluonnoksen vaatimukset. Maakunnilla ei kuitenkaan ole yhteisiin kannanottoihin ja esiintymisiin tähtäävää yhteistoimintaa.

Kansallisen ja/tai eurooppaoikeuden salliessa alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus olla edustettuina eurooppalaisissa toimielimissä suoraan tai välillisesti. Alueelliset viranomaiset voivat toimivaltansa, lain, valtion kansainvälisten velvoitteiden ja ulkopoliittikan puitteissa toimia yhteistyössä muiden maiden alueellisten viranomaisten kanssa. (B.7.)

Maakunnan liittojen oikeudet kansainväliseen toimintaan täyttävät peruskirjaluonnoksen vaatimukset, ks. kommentit edellä kohtiin 3 ja 6. Maakunnan liitot eivät kuitenkaan yhteisellä päätöksellä nimitä alueiden edustajia CLRAE-kongressiin tai EU:n Alueiden komiteaan.

8.4.3 Hallinto

Perustuslain ja/tai lain säätäessä alueille oikeuden päättää sisäisestä organisaatiostaan perussäännöt ja toimeenpanon mukana lukien, sen tulee määrittää tämä oikeus niin laajaksi kuin mahdollista. (B.8.)

Maakunnan liittojen itsejärjestäytymisoikeuksien voidaan katsoa täyttävän peruskirjaluonnoksen vaatimukset.

Pääsääntönä on, että alueilla tulee olla suoraan tai epäsuorasti vaaleilla valittu edustajainkokous. Toimeenpano voi olla alistettu edustajainkokoukselle, tai toimeenpaneva toimeenpano tai henkilö voi olla kansan valitsema. Jälkimmäisessä tapauksessa toimeenpanoelimen ei välttämättä tarvitse olla suoraan vastuussa edustuselimelle, mutta sen tulee antaa toimistaan sille selonteko.

Luottamushenkilöiden toimiehtojen tulee mahdollistaa tehtävien vapaa hoitaminen. Säännösten tulee suoda asianmukainen määräraha ja/tai asianmukainen tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kulujen korvaus samoin milloin mahdollista täysi tai osittainen korvaus ansion menetyksestä tai korvaus tehdystä työstä ja vastaava sosiaaliturva. Edustajainkokouksen jäsenillä tulee olla oikeus ilmaista itseään vapaasti edustuselimen kokouksessa. Tehtävät ja toimet, joita ei voi sovittaa yhteen edustajantoimen kanssa, on määriteltävä laissa. Jos alueellisten edustajien rankaiseminen on mahdollista, siitä on säädettävä laissa, sen on oltava suhteellista siihen etuun nähden, jonka suojelemista rankaiseminen tarkoittaa, ja se on voitava alistaa oikeuskäsittelyyn. Virasta pidättäminen tai erottaminen tulee rajoittaa poikkeustapauksiin. (B.9.)

Suomessa kokeilematon peruskirjaluonnoksen antama mahdollisuus on väestön suoraan valitsema toimeenpanoelin, mikä tarkoittaisi maakuntahallituksen puheenjohtajan tai maakuntajohtajan valitsemista yleisellä vaalilla. Valittu henkilö ei välttämättä olisi suorassa vastuussa maakuntavaltuustolle, eli asemassa olisi tasavallan presidentin asemaan verrattavia piirteitä.

Peruskirjaluonnoksen salliessa kunnanvaltuutetuista muodostuvan maakuntavaltuuston voidaan katsoa Suomen järjestelmän täyttävän peruskirjaluonnoksen vaatimukset. Oikeusvaltioperiaate edustuksessa on Suomessa hyvin turvattu.

8.4.4 Talous

Alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus päättää taloudestaan, hallinnostaan ja henkilökunnastaan. Henkilöstön työehtojen tulee olla sopusoinnussa julkisten virkojen yleisten periaatteiden kanssa. Niiden tulee sallia korkealuokkaisen henkilökunnan palkkaamisen ansioihin ja pätevyyyteen perustuen. Henkilöstölle on tarjottava riittävät koulutusmahdollisuudet, palkkaus ja uralla etenemismahdollisuudet. (B.10.)

Maakunnan liittojen hallintoa koskeva sääntely kuntayhtyminä ja käytännöt täyttävät peruskirjaluonnoksen vaatimukset.

Alueellisilla viranomaisilla tulee olla käytettävissään ennakoitavissa olevat varat, jotka ovat oikeassa suhteessa niiden toimivaltaan ja vastuuseen, ja jotka sallivat tämän toimivallan ja vastuun vapaan ja tehokkaan täytäntöönpanon. Nämä voimavarat voivat käsittää lain puitteissa alueellisia veroja, alueellisten viranomaisten päättämiä muita maksuja, määräösuuksia valtion veroista ja vapaasti käytettäviä valtion tai valtion alueviranomaisten tukia. Järjestelmien

tulee olla väljiä ja joustavia, jotta ne olisivat toimivia muuttuvissa olosuhteissa. (B.11.)

Liittovaltioissa osavaltioilla on laaja itsemääräämisoikeus taloutensa suhteen omine vakaine veroineen ym. tuloineen. Maakunnan liitoilla on tosin itsenäinen taloudenpito, mutta niiden taloudellinen asema on kaukana peruskirjaluonnoksen kuvaamasta ihanteesta. Ne ovat riippuvaisia jäsenkuntien ja valtion vuosittaisesta päätöksenteosta. Kansalaiskeskeisen kansanvallan ihanne, jossa äänestäjät päätöksillään ohjaavat kannettavien verojen jakamista eri hallinnon tasoille on kaukainen tavoitetilä.

Taloudellisesti heikompien alueellisten viranomaisten turva on varmistettava tasausmenettelyillä tai vastaavilla toimenpiteillä. Tällaiset menettelyt ja toimenpiteet eivät saa rajoittaa alueellisten viranomaisten hallinnollista vapautta. Taloudelliset tuet tulee hoitaa edeltäkin määriteltyjen sääntöjen mukaan. Tuet eivät yleensä saisi olla osoitettuja tiettyjen hankkeiden rahoittamista varten tai olla muuten päätösvaltaa rajoittavia. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla lain puitteissa pääsy pääomamarkkinoille pääomasijoitusten lainoittamiseksi. (B.12.)

Käsite ”taloudellinen tasaus” aluetasolla perustuu tilanteeseen liittovaltioissa, joissa osavaltioilla on vahvat taloudet, joita ne tasaavat keskinäisesti heikompien alueiden tukemiseksi. Suomessa talousohjaus on voimakkaasti keskusjohtoista verotuksesta, maksuista ja tuista päättämistä, jolloin ”tasauksesta” huolehtiva elin on viime kädessä valtion tulo- ja menoarviosta päättävä eduskunta. Muodollisesti Suomen järjestelmä täyttää peruskirjaluonnoksen vaatimukset, mutta on käytännön tasolla kaukana peruskirjaluonnoksesta ilmenevästä itsehallintoihanteesta.²³

8.5 Toteutuksesta Suomessa

8.5.1 Aluetaso Suomen hallintojärjestelmässä

Peruskirjaluonnoksen suositukset toteutuisivat parhaiten siten, että alueellisesta itsehallinnosta säädettäisiin omana lakikokonaisuutenaan. Tämä on ongelma Suomessa. Maakunnilla on identiteettiongelma. Sen sijaan monet peruskirjaluonnoksen yksityiskohtaiset, toiminnalliset säännökset eivät aiheuta Suomessa ongelmia.

Kansanvaltaisen monitaso-ohjauksen mallin mukaan kansalainen ohjaa päätöksillään kunnan, maakunnan, valtion ja Euroopan unionin toimintaa.²⁴ Kullakin tasolla on omat tehtävänsä, ohjausmuotonsa ja rakenteensa.

Kansalaisen kannalta ei ole ”ylintä” ja ”alempaa” kansanvaltaa.²⁵ Kansanvallan

järjestämisessä maakuntatasolla tulisi ottaa huomioon Suomen hallintojärjestelmän erityispiirteet:

- eduskuntakeskeisyys,
- keskusjohtoinen hallinto, ja
- vahva kunnallinen itsehallinto.

Näissä puitteissa ylemmänasteista itsehallintoa sääntelevän lain, tässä tutkimuksessa maakuntalain, tulisi kehittää kansanvaltaa siten, että se on sovitettu eduskunnan päätöksentekoon, keskusjohtoiseen hallintojärjestelmään ja kunnalliseen itsehallintoon.²⁶

Ohjauksen järjestämiseksi kansanvaltaisen monitaso-ohjauksen periaatteen mukaisesti maakuntalain tulisi nostaa maakunnat omaksi instituutiokseen kuntien, valtion ja Euroopan unionin rinnalle. Ehdotuksissa ja komiteamietinnöissä 1860-luvulta lähtien sadan vuoden ajan oli pohjana Ruotsin malli, jossa valtiota edustava lääni ja maakäräjäkunta toimivat rinnakkain. 1970-luvulla irrottauduttiin pyrkimyksestä soveltaa tätä mallia ja lähdettiin etsimään uusia ratkaisuja. 1990-luvulla päädyttiin kuitenkin valtionhallinnon ja kunnallishallinnon rinnakkaishallintomalliin, vaikkakin erilaisin instituutioin kuin Ruotsissa.

Maakuntajako on ratkaistu maakuntajakolaille ja valtioneuvoston päätöksellä. Maakuntajaon institutionaalinen vahvistaminen voidaan toteuttaa luettelemalla maakunnat laissa, ja vahvistamalla kuntien ja maakuntien asemaa aluejaotuksen muuttamisessa. Kuntalain kuntayhtymiä koskevat säännökset ja maakunnan liittoja koskevat erityissäännökset antavat organisatoriset puitteet. Maakunta olisi julkisoikeudellinen oikeushenkilö kuten nykyiset maakunnan liitot. Maakuntavaltuusto voitaisiin peruskirjaluonnoksen mukaan valita suorilla vaaleilla tai epäsuorasti jäsenkuntien valtuutetuista.

Tärkein ja ongelmallisin kysymys on maakunnan tehtävien määrittäminen ja talouden järjestäminen. Aloitteet kansanvaltaisen maakuntahallinnon järjestämiseksi on tyrmätty taloudellisin perustein. On arvioitu, että maakunnallinen virkamieskunta ei tuottaisi kustannuksia vastaavaa lisäarvoa, joten maakuntaveroa on pidetty ylimääräisenä taloudellisena rasitteena. Lailla alueiden kehittämisestä maakunnan liitot määrättiin aluekehitysviranomaisiksi. Yleisin käsittein määriteltynä maakunnan liitot toimivat jokapäiväisessä työssä kehitysrahastoina ja kaavasuunnittelutoimistoina. Molemmat ovat asiantuntijatoimintoja, joiden yhteys kansanvaltaan on etäinen. Toisaalta näiden tehtävien turvin maakunnan liitoista on muodostettu toimistoteknisesti toimintakykyisiä yksiköjä, mikä tukee maakuntaa palvelevaa yleistä suunnittelua ja edunvalvontaa. Tulevaisuuden kehitys näyttää siltä, että

julkisten palvelujen järjestämiseen kohdistuu enenevästi taloudellisia paineita. Kuntien, maakuntien, valtion ja yksityisen sektorin työnjakoa ja EU:n varojen käyttöä joudutaan tarkistamaan. Maakunnallisen itsehallinnon kehittämistä ei voi perustaa seutukaavoituksen ja EU-tuen jakamisen varaan.

Maakunnan liiton toiminta aluekehitysviranomaisena on maakunnan kokonaisedun toteutumisen kansanvaltaisen ohjauksen kannalta vain eräs maakunnan puitteissa tapahtuvista toiminnoista. Kehittämisen näkökulma on painottunut eri tavalla eri toiminnoissa. Perustoiminnot ovat paljolti ylläpitotehtäviä, kuten koulutoimi, terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalitoimi, turvallisuuspalvelut ja liikenne. Maakunnan kehittämisvastuun tulisi kattaa koko maakunnallinen julkinen talous. Maakuntia tukee se, että lainsäädännössä on ohjeistettu valtion viranomaisten ja maakunnallisten tai seudullisten itsehallintoelimien yhteistyötä erilaisin symmetriaa toteuttavin säännöksin, jotka turvaavat itsehallintoelimien lausuntojen huomioon ottamisen (Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 1353/1999, 20 §; Alueiden kehittämislaki 602/2002, 37 §; Laki seutuyhteistyökoikeilusta 560/2002, 13 ja 15 §.)

Seuraava kysymys on maakunnan ja valtion aluehallintoviranomaisten työnjako suunnittelussa. Valtion viranomaisten suunnitelmat ovat asiantuntijatyötä. Ne laaditaan erikoistuneessa organisaatiossa erikoiskoulutettujen ammattihenkilöiden toimesta, joiden käytössä on tilastoja, tutkimuksia ja kansainvälisiä yhteyksiä. Suunnitelmat perustuvat eduskuntalakeihin ja eduskunnan hyväksymään valtion talousarvioon. Maakunnan liiton esittelijät, ensisijaisesti maakuntajohtaja, ja luottamushenkilöt osaavat tietenkin ottaa kantaa valmiisiin suunnitelmiin tietojensa, kokemustensa, näkemystensä ja maakunnan omien suunnitelmien perusteella. Voidaan kuitenkin epäillä, että maakunnan suunnitelmat ja kannanotot tällaisessa menettelyssä jäävät pinnallisiksi. Muuta vaihtoehtoa ei yleensä nähdä. Weberiläisen byrokratiamallin mukaan katsotaan, että esittely tapahtuu hierarkian sisällä. Tämä pätevyysongelma voidaan ratkaista instituutioiden rajat ylittävällä esittelyllä.²⁷ Lausuntoa edellyttävän suunnitelman esittelee sen laatineen valtion viranomaisen edustaja. Maakunnan kanta kirjataan hyväksymisenä tai vastineena. Tällä tavalla maakunta voi ohjata ja valvoa kaikkea maakunnan alueella tapahtuvaa julkista toimintaa. Maakunta on kuntien yhteistä poliittista etua ajava toimielin, joka käyttää ohjausvaltaa.²⁸ Maakuntakohtaiset kannanotot liitetään suunnitelmiin ja kertomuksiin siten, että keskushallinto ja eduskunta saavat päätöksensä pohjaksi mahdollisissa ristiriitatilanteissa tiedon siitä mitkä suunnitelmat ovat

maakuntien hyväksymiä ja missä kohdin maakuntien näkemykset poikkeavat esitellyistä suunnitelmista.²⁹

Maakuntalain suunnittelun ohjeeksi sopii refleksiivisen oikeuden teoria, jonka mukaan oleellista on organisaatio, lailla perustetut toimielimet. Kattavalla organisaatiolla yhteiskunta voi kohdata tulevaisuuden tilanteet. Kansanvalta ja viranomaistoiminnan koordinointi edellyttävät julkisoikeudellista, suhteita koskevaa sääntelyä. Yksityiskohtainen sisällöllinen sääntely voi jäykistää toimintaa.³⁰

Maakunnan yhteistyöryhmä on käytännöllinen ratkaisu, mutta sen virallinen asema on poliittiselta kannalta kyseenalainen. Ryhmän yksimielisyys voi olla näennäistä. Asioiden eteenpäinmenon turvaamiseksi maakunnan liiton näkemys voi joutua väistymään varsinaisten päättäjien eli valtion viranomaisten kantojen edessä.³¹

Alueiden kehittämislaki (602/2002) soveltuu huonosti maakuntalain malliksi. Laki sisältää runsaasti tavoite-, ohjesääntö- ja sopimustyyppistä tekstiä. Yksityiskohtaisuus ja monimutkaisuus tekevät siitä luottamushenkilöille vaikeasti hallittavan. Perustuslain 121 §:n huomioon ottaminen hallituksen esityksessä ko. laiksi (HE 55/2002 vp) rajoittuu siihen, että todetaan PeVL 14/1999 vp.:hen viittaamalla, että perustuslain 121 §:n on katsottu koskevan myös kuntayhtymiä. Sen mukaisesti maakunnan liitolle annettavista tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi lailla. Itsehallintoon ei esityksessä viitata.

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) toteuttaa Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen osavaltiohenkistä ajattelua. Se antaa virikkeitä alueellista itsehallintoa koskevan lain suunnittelulle, mutta ei kuitenkaan sovellu suoraan maakuntalain malliksi.

Tätä kirjoitettaessa näyttää siltä, että Kainuun hallintokokeilu tulee täyttämään sille asetetut tavoitteet paremmin kuin seutuyhteistyökokeilu. Kainuun hallintokokeilu ratkaisee useimmat edellä käsitellyistä ongelmista. Kokeilu toteutetaan lailla. Se antaa mallin alueellisen itsehallinnon yleiseksi toteuttamiseksi. Eduskuntakeskeisyys toteutuu siten, että eduskunta säätää lain. Lailla järjestellään ainoastaan kunnallista toimintaa puuttumatta vahvan keskushallinnon alueelliseen organisaatioon. Koordinointi tapahtuu erilaisten neuvottelumenettelyjen avulla. Kunnallinen itsehallinto säilyy, vaikka kuntien tehtävät vähenevät. Kuntakoko ei ole oleellinen ongelma, koska kunnat voivat sopia tehtävien jaosta maakunnan ja kuntien kesken. Kuntien valtuustot, hallitukset ja lautakunnat valmistelevat sopimuksia ja valvovat asukkaiden etuja palvelutuotannossa. Kunnat sijoittavat maakunnan peruspääoman,

omistavat maakunnallisissa palveluissa käytettäviä kiinteistöjä ja hoitavat niitä. Maakunnalle muodostuu identiteetti. Sen organisatorinen voima tukee kehittämistyötä ja edustamista.

8.5.2 Aikaisemman tutkimuksen näkökohtia

Maakunnallisen itsehallinnon toteutus voi Tiuhosen mukaan käynnistyä vain eduskunnasta. Hallintovallan lisäksi uusille itsehallintoelimille on siirrettävä lainsäädäntö-, budjetti- ja verotusvaltaa. ”Todellisen maakuntaitsehallinnon” toteutumamahdollisuuksia Tiuhonen kuvaa ruotsinkielisten taholta 1919 HM:n säätämisen yhteydessä esitetyllä arviolla, että eduskunta ei ole halukas ylemmänasteen kunnille luovuttamaan mitään osaa vallastaan.³²

Mennola hahmottelee maakuntauudistusta yksityiskohtaisesti lähtökohtanaan vapauden filosofia sovellettuna maakuntatasolle, ja maakunnan muodostuminen sosiomaantieteellisten, poliittisten, hallinnollisten ja oikeudellisten tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena. Olisi säädettävä erillinen laki, jonka mukaan Suomen maakunnat voisivat muodostua yhteisöllisesti ja vähitellen laajentaa poliittista vapauttaan ja vaikutuspiiriään. Laki käsittäisi vain periaatteet ja uudistuksen käynnistämisen välineet. Pääpaino olisi maakuntien sisäisillä säännöksillä. Maakuntauudistus olisi vapaaehtoinen. Maassa voisi olla rinnakkain poliittisesti järjestäytyneitä ja järjestäytymättömiä maakuntia. Laki antaisi kriteerit maakunnan alueen muodostumisesta, ja viime kädessä aluejako määräytyisi lailla. Autonomia olisi määrättyjen rajojen puitteissa valitulla edustuselimellä, mutta toiminnalliset rajat olisivat väljät. Maakunnan valta ei ensi sijassa olisi hallinnollista viranomaisvaltaa, vaan sen tehtävä olisi poliittinen ja konsulttiluonteinen. Toimintaa koskevien säännösten tulisi olla väljiä. Maakunnalla tulisi olla sellaista säädösvaltaa, että se voisi määritellä sisäisesti tarvittavia oikeudellisia sääntöjä.

Maakunnan perustamisen voisi käynnistää vähimmäisjoukko kuntia - kolme kuntaa - tai vähimmäismäärä kansalaisia – 5000 äänioikeutettua. Myös hallitus voisi tehdä aloitteen lakiesityksellä. Valmistelun voisi hoitaa asianosaisia tahoja edustava selvitystoimikunta. Jos toimikunnan kanta maakunnan perustamiseen olisi kielteinen, tulisi aloitteen tekijöillä olla oikeus vaatia sitovan kansanäänestyksen toimittamista. Kunkin perustettavan maakunnan alueesta, toimielimistä ja tehtävistä säädettäisiin erillisellä lailla. Laissa olisi otettava huomioon kielipoliittiset näkökohdat. Maakuntalaissa voisi olla yleissäännös siitä, että maakuntaa olisi aina kuultava sitä koskevassa lainvalmistelussa.

Ylimpänä päätöksentekijänä tulisi olla vaaleilla valittava valtuusto, ja kaikki maakunnan organisaatioon kuuluvat poliittiset elimet olisi valittava näistä valtuutetuista. Valtuuston jäsenmäärä voisi jäädä maakunnan vapaaseen

harkintaan. Sopiva poliittisen toiminnan rahoitusmuoto voisi olla määräprosentti maakunnan alueelta kerättävästä arvonnäisäverosta tai kunnallisverosta. Hankkeiden rahoitusmuoto voisi olla rahasto, jolla olisi oma erillinen johtonsa.

Maakuntien autonomian perusoikeuksista tulisi olla säännökset valtiosäännön tasolla. Maakunnan valvonta olisi oikeudellista, koko järjestelmän toiminnan valvontaa. Päätökset olisivat luonteeltaan poliittisia, joten muodollinen valitusoikeus olisi tarpeeton. Erityinen itsehallintoasiain neuvottelukunta voisi antaa ennakkolausuntoja. Eduskunnan valvonta toteutuisi oikeusasiamiehen kautta eduskunnalle annettavien kertomusten muodossa. Maakunnan poliittisen toiminnan esittelijä toimisi virkavastuulla. Maakunnan tehtävät olisi määriteltävä yleisten periaatteiden tasolla. Yksilöityjä tehtäviä maakunnalle tulisi voida määrätä vain lailla.

Maakunnalla tulisi olla yksityisoikeudellinen oikeustoimikelpoisuus, mutta sen ei välttämättä tarvitsisi olla oikeushenkilö. Sillä tulisi olla vapaat mahdollisuudet kansainväliseen toimintaan. Maakuntien ei tulisi olla sidottuja kuntien tai valtion työ- ja virkaehtojärjestelmään.³³

8.5.3 Yhteenveto

Tiihosen mukaan uudistus voi käynnistyä vain eduskunnan tekemän aloitteen pohjalta. Kainuun hallintokokeilun liikkeellelähtö maakunnan strategiaseminaarista osoittaa, että tällainen hanke voi käynnistyä muualta kuin eduskunnasta. Eduskunnan asema on reaktiivinen.³⁴ Kainuun hallintokokeilu toteuttaa osittain Mennolan ajatusta maakuntien omaehtoisesta järjestäytymisestä.³⁵ Toteutus tapahtuu eduskuntalailla, kuten Tiihonen asian näkee. Mennolan mukaan maakunta olisi organisoitava esikuntaluonteiseksi poliittisen mielipiteen muodostajaksi. Maakunnan hankkeiden hallinnointi olisi järjestettävä erillisin rahastoin ja johtoelimin. Kritiikkinä edellä on huomautettu, että koko maakuntajärjestelmän perustamista ei voi laskea vapaaehtoisuuden varaan. Yksittäisten maakuntien järjestysmuoto ei myöskään voisi olla niin epämuodollinen kuin Mennolan kaavailussa.

Tutkimuksen lakihahmotelma on sovellus Kainuun mallista. Se luo kuntien yhteistoimintaan perustuvan maakunnan, joka on valtioon ja kuntiin rinnastettavissa oleva instituutio. Sen päätöksenteko kattaa kaiken maakuntaa koskevan julkisen vallan päätöksenteon ohjauksena tai palvelutehtävien hoitamisena. Se tekee yhteistyötä muiden maakuntien kanssa maakuntien yhteisten etujen ajamiseksi. Maakunta ei ole liittovaltioiden osavaltioiden tapainen hallintoporras, vaan kunnallisen itsehallinnon muoto. Se on valtion aluehallinnon kanssa tapahtuvassa yhteistyössä kuntia edustava yhteistyökumppani. Maakunnat ovat yksi monitasokansanvallan taso. Seuraava

hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta on kirjoitettu lakitekstin muotoon. Yksityiskohtaisia selityksiä esitetään lakihahmotelman jälkeen seuraavassa jaksossa.³⁶

8.6 Laki maakuntien itsehallinnosta

1 § Itsehallinto

Maakunnilla on itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Maakunnat ovat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Itä-Uusimaa, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi.

Ahvenanmaan itsehallinnosta on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolailla.

2 § Jäsenet

Maakunnan jäseniä ovat kunnat.

3 § Tunnukset

Maakunnan tunnukset ovat lippu ja vaakuna, joiden lisäksi maakunnalla voi olla muita tunnuksia.

4 § Kielet

Maakunnan virallinen kieli tai viralliset kielet sekä vähemmistökielten asema määräytyvät hallintoalueiden kielellistä jaotusta koskevien säännösten mukaan.

5 § Toimielimet

Maakunnan ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, jonka jäsenet ja varajäsenet valitaan neljäksi kalenterivuodeksi

*a) yleisillä vaaleilla siten, että maakunta on yhtenä vaalipiirinä; tai
b) yleisillä vaaleilla siten, että jokaisella kunnalla on asukasmäärään perustuva kiintiö valtuustopaikkoja, kuitenkin vähintään yksi paikka; tai
c) kuntien edustajien kokouksessa välittömästi kunnallisvaalien tuloksen valmistuttua jäsenkuntien kunnallisvaaleissa valituista valtuutetuista, jolloin maakuntavaltuuston poliittisen jakautuman tulee vastata kunnallisvaalien mukaista eri ryhmien saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakuntavaltuustossa.*

Maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen ja lautakunnat.

Maakuntavaltuusto valitsee maakuntajohtajan, tai maakuntajohtaja valitaan yleisellä vaalilla. Maakuntajohtaja valitaan määrääjäksi ja toimii maakuntahallituksen puheenjohtajana.

Maakunnalla on sosiaali- ja terveyslautakunta sekä koulutuslautakunta. Maakunnalla voi lisäksi olla muita lautakuntia ja toimielimiä..

Vaalien toimittamisesta säädetään perussopimuksella vaalilain säännösten mukaan.

6 § Kansanäänestys

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä maakunnalle kuuluvasta asiasta päättää maakuntavaltuusto. Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään yksi prosentti äänioikeutetuista maakunnan asukkaista. Kansanäänestys voidaan toimittaa vaalien yhteydessä tai erikseen. Kansanäänestyksen järjestämisessä noudatetaan muuten soveltuvin osin lakia neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä.

7 § Tehtävät

Maakunta huolehtii maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta.

Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta ja markkinoinnista, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille.

Maakunta huolehtii myös niistä tehtävistä, jotka kuntien yksimielisillä päätöksillä on siirretty maakunnan tehtäväksi.

Maakunta voi ottaa hoidettavakseen myös muita kuntien tehtäviä kunnan kanssa tehtävällä sopimuksella ja tuottaa palveluja eri sopimuksella muillekin kunnille.

Maakuntahallitus voi velvoittaa valtion aluehallinnon toimielimen esittelemään kannanottoa varten valtion talousarviota varten laaditun suunnitelman ja hallituksen kertomusta varten laaditun kertomuksen.

8 § Aluejaotukset

Kunnat muodostavat maakunnan, jonka tulee olla alueeltaan yhtenäinen. Jokaisen kunnan on kuuluttava johonkin maakuntaan.

Maakunnallisen kuntajaotuksen muuttamisesta ja osa-alueiden, kuten seutukuntien, muodostamisesta päättää maakuntavaltuusto kuntien suostumuksella. Päätös toimitetaan valtioneuvoston vahvistettavaksi.

Maakunnallisen aluejaotuksen muuttamisesta säädetään lailla.

9 § Talous

Maakunnan peruspääoma muodostuu jäsenkuntien pääomasijoituksista.

Maakunnan yleisen tehtävän hoitaminen katetaan jäsenkuntien vero- ja maksuosuuksilla, valtionosuuksilla ja tuilla.

Lain perusteella sovittujen erityistehtävien hoitaminen katetaan valtion maksamilla korvauksilla ja palvelumaksuilla.

Jäsenkuntien antamien erityistehtävien hoitaminen katetaan jäsenkuntien maksuilla ja palvelumaksuilla.

Sopimuksiin perustuvien erityistehtävien hoitaminen katetaan toimeksiantajien maksuilla ja palvelumaksuilla.

Maakunnan taloussuunnitelmaan ja tilinpäätökseen tulee sisältyä erittely yleisen tehtävän ja kunkin erityistehtävän tuotoista ja kustannuksista.

10 § Perussopimus

Perussopimuksen tulee sisältää vähintään seuraavat asiat:

- 1) maakunnan nimi ja kotipaikka;*
- 2) maakuntaan kuuluvat kunnat ja maakunnan osa-alueet;*
- 3) tunnukset;*
- 4) kielet;*
- 5) toimielimet ja hallinto;*
- 6) tehtävät;*
- 7) talous;*
- 8) jäsenkuntien osuus varoihin ja velkoihin;*
- 9) hallinnon ja talouden tarkastus;*
- 10) toimintakertomus;*
- 11) hallinto- ja virkasäännöt;*
- 12) perussopimuksen muuttaminen;*
- 13) maakuntaan liittyminen ja siitä eroaminen ja*
- 14) perussopimuksen purkaminen ja loppuselvityksen tekeminen.*

Perussopimuksesta päätetään jäsenkuntien valtuustojen yhteisellä päätöksellä.

Perussopimus ja siihen tehtävät muutokset toimitetaan valtioneuvoston vahvistettavaksi.

11 § Maakuntien yhteistoiminta

Maakuntien yhteiselin on maakuntien valtuuskunta, johon kukin maakunta nimittää yhden varsinaisen ja yhden varajäsenen.

Valtuuskunnan tehtävänä on maakuntien yhteinen edunvalvonta. Valtuuskunta antaa lausunnon maakuntia koskevista lakiesityksistä ja esityksistä kansainvälisten sopimusten solmimiseksi. Valtuuskunta tekee esitykset alueiden edustajista Euroopan unionin alueiden komiteaan, Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallinnon kongressiin ja muihin vastaaviin elimiin. Valtuuskunta nimittää maakuntien edustajan kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaan ja muihin vastaaviin elimiin.

Valtuuskunnan puheenjohtajan ja sihteeristön tehtäviä hoitaa vuoden kerrallaan kukin maakunta. Tehtävien siirrossa noudatetaan maakuntien nimien mukaista aakkosjärjestystä, ellei valtuuskunta yksimielisesti toisin päättä.

Puheenjohtajuutta ja sihteeristöä hoitavan maakunnan kulut tasataan maakuntien kesken. Tehtävän vastaanottava maakunta valmistelee ehdotuksen. Valtuuskunta voi tehdä valtioneuvostolle aloitteita valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa.

Ahvenanmaan maakunnan edustaja voi osallistua valtuuskunnan toimintaan tarkkailijana.

12 § Hallintolainkäyttö

Maakuntahallituksen ja sen alaisen toimielimen päätökseen tyytymätön voi tehdä kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen. Maakuntavaltuuston sekä maakuntahallituksen ja sen alaisen toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaisella kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätöksestä ja valtioneuvoston vahvistettavaksi määräytyistä valtioneuvoston ratkaisusta valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

13 § Muut säännökset

Soveltuvin osin noudatetaan kuntalain kuntayhtymiä koskevia säännöksiä. Lainsäädännössä maakunnan liittoja koskevat säännökset koskevat maakuntia.

14 § Siirtymäsäännökset

Maakunnat muodostetaan maakunnan liitoista.

8.7 Selityksiä

1. Itsehallinto

Maakunnat olisivat kuntia suurempia hallintoalueita, joiden itsehallinnosta perustuslain 121.4 §:n mukaan säädetään lailla. Tulkintana on, että lailla säätäminen tarkoittaa erillislakia. Lailla maakunnat nostettaisiin yhteisöinä Ahvenanmaan maakunnan rinnalle. Luettelo maakunnista lain tasolla antaisi niille vakautta ja oikeusturvaa.³⁶

2. Jäsenet

Maakunta olisi kuntien yhteiselin. Kuntien jäsenet olisivat maakunnan jäseniä välillisesti, kunnan jäsenyyden kautta.

3. Tunnukset

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 3) kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnan lippua ja vaakunaa koskevissa asioissa. Kuntalain 6 §:n mukaan kunnalla voi olla valtuuston hyväksymä kunnanvaakuna. Kun lippu ja vaakuna ovat alueellisissa itsehallintoyhdyskunnissa vallitsevaa käytäntöä, olisi maakuntien aseman ja yhtenäisyyden kannalta perusteltua, että niillä tulisi olla lippu ja vaakuna.

4. Kielet

Maakuntien kielet määräytyvät kielilain (423/2003) mukaan virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta vuosina 2003–2012 annetulla valtioneuvoston asetuksella 1174/2002 (43 §). Kielet ovat suomi ja ruotsi. Saamen kielestä säättää Saamen kielilaki (1086/2003). Lainsäädännöstä poikkeaville ratkaisuille maakuntien itsehallinnon kannalta on vaikea löytää perusteluja.

5. Toimielimet

Yksinkertaisin maakuntavaltuuston kansanvaltainen valintatapa olisi yleiset vaalit, joissa maakunta olisi yhtenä vaalipiirinä samalla tavalla kuin kunta kunnallisvaaleissa (vaalilaki, 11 luku). Maakuntavaltuuston kokoonpano perustuisi puolue-edustukseen. Kaikilla jäsenkunnilla ei todennäköisesti tulisi olemaan valtuustopaikkaa. Tämä vaalijärjestelmä saattaisi terävöittää käsityksiä maakunnan ja kuntien tehtäväjaosta. Tällainen järjestelmä ei todennäköisesti saisi kannatusta kaikkialla maassa, minkä vuoksi pitäisi olla vaihtoehtoja.

Toisena vaihtoehtona on Kainuun hallintokokeilulain kiintiöpaikkajärjestelmä (5 luku), jossa jokaisella kunnalla on yleisissä vaaleissa vähintään yksi valtuustopaikka. Vaalit valmistellaan kunnittain. Maakuntavaltuuston kokoonpano perustuu yhdistetysti puolue-edustukseen ja kuntaedustukseen. Puolue-edustuksen ensisijaisuuden vuoksi voidaan joutua tekemään kuntien välisiä siirtoja, jolloin kunnan edustaja ei välttämättä ole edustavimmasta puolueesta.

Kolmas vaihtoehto on kuntalain 86a §:n mukainen. Sen toteutus aiheuttaa sovittelun tarvetta. Kaikki kunnat ja puolueet eivät tälläkään valintatavalla voi päällekkäisten vaatimusten vuoksi saada nimenomaan haluamiaan ehdokkaita valituiksi. Sovittelussa ilmeisesti suurilla kunnilla ja puolueilla on enemmän painoa kuin pienillä, mikä tarkkaan ottaen on vastoin kansanvallan periaatteita. Yhtäaikaisen alue- ja puolue-edustuksen järjestämisen ongelma on sama kuin eduskunnassa. Kansanvallan kannalta tarkemmin edustusta toteuttava ratkaisu olisi kaksikamarinen maakuntavaltuusto, joka muodostuisi kuntien kamarista ja

suorilla vaaleilla vaalipiireittäin valitusta ja puoluejakautumaa kuvastavasta asukkaiden kamarista.³⁷

Maakuntajohtajan valinta yleisellä vaalilla vahvistaisi kansanvaltaisuutta ja voisi tuoda tehoa maakunnan hallintoon. Tämäkään järjestelmä ei todennäköisesti saisi kannatusta kaikkialla maassa, minkä vuoksi vaihtoehtona on, että maakuntavaltuusto valitsee maakuntajohtajan. Maakuntajohtaja valittaisiin määrääjäksi ja hän toimisi maakuntahallituksen puheenjohtajana. Muilta osin työehdot järjestettäisiin työsopimuksella.

Muiden toimielinten ja hallintokäytännön osalta noudatettaisiin soveltuvien osin kuntalain säännöksiä: 12 § puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat; 13 § valtuuston tehtävät siltä osin kuin niitä ei ole säännelty seuraavassa 6. kohdassa; 14 § toimivallan siirtäminen; 15 § ja 15a § valtuuston työjärjestys; 15b § valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen; 16 § hallinnon järjestäminen ja johtosäännöt; 17 § toimitielimet; 18 § toimitielinten kokoonpano soveltaen 3) kohtaa siten, että osa-aluetta koskevia asioita hoitamaan voitaisiin valita asukasperiaatteen sijaan osa-alueen kuntien edustajia; 19.1 § toimitielinten jäsenten toimikausi ja valitseminen; 20 § toimitielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat; 21 § luottamushenkilöiden erottaminen kesken toimikauden; 22 § tilapäinen valiokunta; 23 § hallitus siltä osin kuin tehtävistä ei ole määrätty 6. kohdassa; 25 § johtajan irtisanominen ja siirtäminen muihin tehtäviin 86.4 §: n mukaan siten, että valtuutettujen kahden kolmasosan enemmistö ei riitä vaan päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta äänimäärästä.

Lisäksi kuntalain soveltamiseen sisältyy 81.4 §:n säännös, jonka mukaan muiden kuin päätösvaltaa käyttävien (maakunnan liiton) toimitielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta (kuntayhtymän) alueella kunnallisvaaleissa säädetyin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Soveltamiseen sisältyy myös muita kuntalain kuntien yhteistoimintaa koskevan 10 luvun säännöksiä: 81.3 § ylimmän päättävän elimen kokoontuminen vähintään kaksi kertaa vuodessa; 82 § vaalikelpoisuus toimitielimiin edellyttää vaalikelpoisuutta luottamustoimeen eräin rajoituksin, kuitenkin siten, että johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimitielimiin, tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta (Laki kuntalain muuttamisesta 81/2002); toisaalta mahdollista on myös se, että toimitielinten jäsenten ja varajäsenten jäsenyy-

rajoitetaan jäsenkuntien valtuutettuihin; 57.1 § valtuuston kokoukset ovat pääsääntöisesti julkisia; 52.1 § esteellisyysäännökset; 5 luvun luottamushenkilöitä koskevat säännökset lukuun ottamatta 34 - 36 §§:ä ja 6 luvun henkilöstöä, 7 luvun hallintomenettelyä ja 9 luvun hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia säännöksiä.

Jos maakuntavaltuusto valittaisiin kuntien edustajien kokouksessa, voisi maakunnan liiton valtuusto muuntua ainakin aluksi maakunnan valtuustoksi. Jos maakuntavaltuusto valittaisiin yleisillä vaaleilla, olisi sen koko säänneltävä erikseen. Ongelmaa käsitellään sen teknisen luonteen vuoksi vain esimerkein. Kuntalain mukaan valtuutettujen luku on asukasmäärästä riippuen porrastetusti 17 – 85 (10 §). Kainuun maakuntavaltuustossa on hallintokokeilulain mukaan 39 jäsentä (8 §). Vuoden 1970 komiteanmietinnön lakiehdotuksen mukaan: *Maakunnanvaltuuston vaalissa maakunta on yhtenä vaalipiirinä.*

Maakunnanvaltuustoon valitaan maakunnan asukasluvusta riippumatta 30 jäsentä ja sen lisäksi yksi jäsen kutakin alkavaa 10 000 asukasta kohti, kuitenkin niin, että milloin jäseniä tulisi parillinen luku, tätä korotetaan yhdellä ja että jäseniä on enintään 101...

Lakiehdotuksen perusteluissa esitetyn laskelman mukaan pienin jäsenten määrä olisi 51 jäsentä.

6. Kansanäänestys

Kansanvaltaan kuuluu oleellisena osana kansanäänestys. Perustuslain 53 §:n mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla. Menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä annetun lain (571/1987) 2 §:n mukaan kansanäänestys voidaan toimittaa valtiollisten vaalien yhteydessä tai vaaleista erillisenä.

Kuntalain 30 §:n mukaan kunnan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan neuvoa-antava kansanäänestys. 31 §:n mukaan kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia kunnan asukkaista. Neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain (656/1990) 2 §:n mukaan kansanäänestystä ei saa määrätä toimitettavaksi kunnallisvaalien, valtiollisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä.

Maakunnallisessa kansanäänestyksessä voitaisiin soveltaa kunnallisia kansanäänestyksiä koskevaa lainsäädäntöä. Jäsenkunnilla on aloiteoikeus maakuntavaltuuston jäsenyyden kautta. Vaikka asukkaat eivät ole maakunnan jäseniä välittömästi, olisi aloiteoikeus annettava tietylle määrälle asukkaita eli äänestäjiä. Aloite velvoittaisi maakuntavaltuuston käsittelemään asiaa, mutta ei päättämään kansanäänestyksen toimeenpanosta. Näin ollen ja kun

kysymyksessä on neuvoa-antava kansanäänestys, voisi vaadittava prosenttiosuus asukkaista olla alhainen. Käytännölliset syyt puoltavat sitä, että maakunnallinen kansanäänestys voitaisiin toimittaa valtakunnallisen kansanäänestyksen tapaan vaalien yhteydessä, mutta ei kuitenkaan valtakunnallisen kansanäänestyksen yhteydessä. Kansanäänestys voitaisiin panna toimeen maakunnalle kuuluvasta asiasta. Lakia neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä tulisi täydentää maakunnallista kansanäänestystä koskevilla säännöksillä.³⁸

7. Tehtävät

Tehtäväpykälä on sovellus Kainuun maakunta kuntayhtymän perussopimuksen 3 §:stä, joka puolestaan perustuu kokeilulain 4 §:ään. Maakunta olisi kunnallisen palvelutuotannon järjestäjä ja hoitaisi lisäksi nykyisin maakunnan liitolle kuuluvat suunnittelu-, kehittämis- ja edustustehtävät. Maakunnan ja jäsenkuntien yhteistyö palvelutuotannon taloudessa olisi eräänlainen ”yhtyvien astioiden” järjestelmä, jonka johtoajatuksia olisivat asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus.

Lisäyksenä on säännös hallintorajat ylittävästä esittelystä. Tiedon kulun varmistamiseksi maakuntahallitus voisi velvoittaa valtion aluehallinnon toimielimen suorittamaan esittelyn maakunnan toimielimelle. Esittelijä ei olisi PL 118 §:n edellyttämällä tavalla vastuussa maakunnan päätöksestä, eikä jättäisi siihen mahdollisesti eriävää mielipidettään. Esittelijän vastuu olisi tiedollista, hän vastaisi tietojen oikeellisuudesta.³⁹ Tällainen menettely olisi taloudellinen, koska maakunta ei tarvitsisi päällekkäistä valmistelemaa ja esittelevää virkakoneistoa. Samalla se varmistaisi suurimman mahdollisen pätevyyden. Järjestely olisi oikeudellisesti täsmällinen, koska se toisi esiin yksimielisyyden ja mahdolliset ristiriidat.

8. Aluejaotukset

Kuntajakolain 1196/1997 mukaan kuntien ja niiden asukkaiden oikeudellinen asema aluejaotusten suhteen näyttää melko vahvalta. Valtion asema on kuitenkin vahvempi kuin miltä lain perusteella näyttää, koska valtiolla on vahva taloudellinen valta. Suomen kaksitasoisessa poliittisessa, kuntien palvelutuottajatehtävää korostavassa hallintorakenteessa näyttää valtion kannalta siltä, että kunnat ovat keskimäärin liian pieniä, ja että niitä pitäisi sen vuoksi yhdistää. Keskieurooppalaisesta, yhteisöllisyyttä ja poliittisuutta korostavasta näkökulmasta voidaan kuitenkin esittää, että kansalaisten kannalta kunnat ovat Suomessa keskimäärin liian suuria, ja että niitä pitäisi sen vuoksi jakaa.

Kunnallisen aluejaotuksen sääntely maakuntalaissa voisi perustua olemassa oleviin säännöksiin. Periaatteellisenä lähtökohtana on, että maakunnat ja niiden osa-alueet, kuten seutukunnat, muodostuvat kuntien omaehtoisen järjestäytymisen kautta. Kuntien muodostaman maakunnan tulisi olla alueeltaan yhtenäinen, ja jokaisen kunnan olisi kuuluttava johonkin maakuntaan. Kuntien liikkumavara maakuntaan liittymisessä riippuisi niiden asemasta. Reuna-alueilla olisi enemmän vaihtoehtoja. Tiettyyn maakuntaan liittymispäätöksen tehneiden kuntien ympäröimällä kunnilla ei olisi muuta mahdollisuutta kuin liittyä samaan maakuntaan. Aluejaotusta koskevan säännösten tarkoituksena olisi vahvistaa kuntien ja maakuntien asemaa siirtämällä käsittelyä vielä nykyistä enemmän kuntien ja maakuntien varaan. Valtioneuvoston vahvistus palvelisi valtakunnallisen näkökulman huomioonottamista ja kuntajakolain 35 §:n mukainen valitusoikeus valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle palvelisi kuntien ja siten myös maakuntien oikeusturvaa.⁴⁰

Lakihahmotelman 1 §:ssä maakunnat on luetteloitu. Maakuntatasoisella aluejaotuksella olisi näin ollen lain turva. Muutos edellyttäisi 1 §:n muuttamista, siis eduskuntalakia. Lakihahmotelman 11 §:n mukaan maakuntien valtuuskunta antaisi lausuntoja maakuntia koskevista lakiesityksistä ja voisi tehdä valtioneuvostolle aloitteita, mikä antaa ohjeen lakimuutosten käsittelyjärjestyksestä. Maakuntajakolain 1 §:n mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee pääsääntöisesti perustua maakuntajakoon. Itsehallintoperiaatteen mukaista on, että alueellinen itsehallintoyhdyskunta päättää omasta alueestaan, eli rajat ovat rajanaapureiden välisiä neuvottelukysymyksiä. Valtion osana tulisi pääsääntöisesti olla sopeutuminen tähän. Tätä periaatetta pitäisi soveltaa myös seutukuntajakoon. Kehitystä tähän suuntaan näyttäisi merkitsevän, että kaavoituksessa siirrytään maankäyttö- ja rakennuslain 210 §:n mukaan maakuntakaavaan perustuvaan jaotukseen.

9. Talous

Kunnallisen palvelutuotannon uudelleenjärjestely ja hoitaminen maakunnan ja kuntien yhteistyönä edellyttää erittäin tarkkaa, tapauskohtaista sääntelyä (Kainuun maakunta kuntayhtymän perussopimus 8 – 20 §§), minkä vuoksi lakihahmotelmassa on tyydytty yleisluontoiseen sääntelyyn. Kuntalain kuntayhtymiä koskevan 86 §:n mukaan 8 ja 9 lukujen säännöksiä noudatettaisiin maakunnan talouden hoidossa ja tarkastuksessa: 65 § talousarvio ja taloussuunnitelma lukuun ottamatta 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta; 66 § jäsenkuntien maksuosuudet ja muut tulot; 67–68 § kirjanpitolakiin soveltuvien osin perustuva kirjanpito ja

tilinpäätös; 69–70 §: toimintakertomus; 71 § tarkastuslautakunta; 72–74 § JHTT-pätevyysvaatimukset täyttävä tilintarkastus ja 75 § tilintarkastuskertomus. Periaatteellisesti tärkeä kysymys olisi tehtävien laskennallinen erottaminen toisistaan, mikä edellyttää kustannuslaskentaa.

10. Perussopimus

Kuntalain 78 §:n mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jota nimitetään perussopimukseksi. Perussopimuksessa on mainittava kuntayhtymän nimi, kotipaikka, jäsenkunnat ja tehtävät, minkä lisäksi on sovittava kuntayhtymän päätöksenteosta, taloudesta, hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä kuntayhtymän ja jäsenkuntien suhteista eroamis- ja purkamistilanteissa. Kuntayhtymän perustamisesta ja purkamisesta ilmoitetaan sen läänin lääninhallitukselle, jossa yhtymällä on kotipaikka. Maakunnan ja jäsenkuntien suhteet olisi määriteltävä liittymis- ja eroamistilanteita varten. Maakunta voitaisiin purkaa vain siten, että jäsenkunnat liittyisivät muihin maakuntiin. Itsehallintoperiaatteen mukaisesti maakunnan osa-alueista - kuten seutukunnista - määrättäisiin perussopimuksessa. Koska maakunnan jäseniä olisivat kunnat, edellyttäisi perussopimuksesta ja sen muuttamisesta päättäminen kaikkien jäsenkuntien suostumusta. Perussopimuksessa voitaisiin kuitenkin kaikkien jäsenkuntien yhteisellä päätöksellä soveltaa kuntalain muuttamisesta annetun lain (81/2002) mukaista 2/3 enemmistösääntöä ko. lakiin sisältyvällä ehdolla, että kannatus edellyttää vähintään puolta kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Säättämisestä maakuntien itsehallinnosta erillislailla seuraa, että perussopimus ja siihen tehtävät muutokset toimitetaan valtioneuvoston vahvistettavaksi.

11. Maakuntien yhteistoiminta

Maakuntien itsehallinto suhteessa valtioon jäisi vajavaiseksi ilman maakuntien järjestettyä yhteistoimintaa. Ne olisivat vain eräs organisaatiotyyppi valtakunnallisen hallinnon toteuttamisessa. Osavaltioiden välinen yhteistoiminta on liittovaltioissa sisäänrakennettu perustuslain kaksikamarisuussäännöksissä. Suomessa tilanne on ongelmallinen. Suomen Kuntaliiton katsotaan täyttävän kuntien ja maakuntien yhteistoiminnan tarpeet. Yksityisoikeudellisenä yhdistyksenä sillä ei ole perustuslaillista asemaa, mistä seuraa, että se ei voisi tarjota oikeusturvaa maakuntien itsehallinnolle.⁴¹

Maakuntien yhteiselimenä tulisi olemaan maakuntien valtuuskunta, joka muodostuisi ehkä maakuntavaltuustojen puheenjohtajista ja heidän varamiehistään. Se käsitelisi maakuntia koskevia lakiesityksiä, sopimuksia ja yhteistä edustusta. Sen sihteeristöä hoitaisi kukin maakunta vuorollaan.

Ahvenanmaan maakunnan edustaja voisi osallistua sen toimintaan tarkkailijana.

Itsehallintoperiaatteen mukaista olisi maakuntien valtuuskunnan oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita. Aloitteen valmistaminen lakiesitykseksi jäisi valtioneuvoston päätösten varaan. (Pidemmälle menevää itsehallintoa edustaa kirkkolaki (1054/1993), jonka 2 §:n mukaan kirkolliskokouksen lakiehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä.)

Maakuntien yhteistoiminnan osalta hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta on suppea ja jättää lukuisia kysymyksiä avoimeksi. Tarkoituksena on vain esittää periaatteellisia suuntaviivoja tässä Suomen valtiosäännön ja lainsäädännön kannalta ongelmallisessa asiassa.

12. Hallintolainkäyttö

Oikaisuvaatimusten ja valitusten tekemisessä noudatettaisiin kuntalakia. Valitustie kulkisi hallinto-oikeuden kautta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Myös valtioneuvoston vahvistuspäätöksistä voisi valittaa samalla tavalla kuin kuntajakolain (1196/1997) 35 §:ssä on säädetty muutoksenhausta kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen. Maakuntalaki antaisi lainkäyttöelimille erityisen itsehallintonäkökulman.

13. Muut säännökset

Maakuntien itsehallintolain tarkoituksena olisi säätää maakunnille itsehallinnollinen asema voimassa olevan muun lainsäädännön puitteissa. Organisaation osalta perustana olisi kuntalain kuntayhtymiä yleensä ja maakunnan liittoja erityisesti koskeva säännöstö. Maakunnan liittoja koskeviin lakeihin tehtäisiin aluksi lähinnä muodollisia muutoksia. Sanat “maakunnan liitto” korvattaisiin sanalla “maakunta”.

Alueiden kehittämislain (602/2002) 4 §:n mukaan aluekehitysvastuu on kunnilla ja valtiolla, ja maakunnan liitto toimii aluekehitystehtävää toteuttavana hallintoviranomaisena:

Vastuu alueiden kehittämisestä

Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehitysviranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä.

Hahmotellun maakuntien itsehallintolain mukaan maakunnan asema olisi yhdenvertainen kuntien ja valtion kanssa. Maakunta voisi tässä uudessa

asemassaan toimia edelleen aluekehitysviranomaisena, mutta mainittaisiin myös vastuun kantajana. Erityinen organisaation kuvailu olisi kuitenkin tarpeetonta. Alueiden kehittämislain 4 § voisi kuulua:

Vastuu alueiden kehittämisestä

Kunnilla, maakunnilla ja valtiolla on aluekehitysvastuu sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Aluekehitysviranomaisena toimii maakunta.

7 § “Maakunnan liiton tehtävät” sisältää yleisiä organisaatiosäännöksiä, jotka ovat päällekkäisiä hahmotellun maakuntien itsehallintolain kanssa. Pykälässä tulisi rajoittua vain erityistehtävän eli aluekehitysviranomaisena toimimisen ohjeistamiseen. Yleiseltä kannalta voidaan kysyä onko hyvää sääntelyä sellainen laki, joka rajatun erityistehtävän lisäksi antaa yleiset säännökset ko. tehtävää hoitavalle organisaatiolle. Eikö organisaation ja tehtävien hoidon kehittämisen kannalta selkeämpää olisi säätää organisaatiosta oma lakinsa ja tehtävästä oma lakinsa?

Alueiden kehittämislain 3 luvussa on yksityiskohtaiset säännökset ohjelmatyöstä, mm. maakuntaohjelmasta. Kirjoitettujen ohjelmien tarkoituksena on ilmeisesti palvella yhteistyötahojen koordinoitua. Ohjelmat perustuvat ajatukseen, jonka mukaan kirjoittamalla toivottuja tulevaisuuden tapahtumia paperille niitä saadaan toteutumaan. Suunnitelmia tietenkin tarvitaan, erityisesti taloudenhoidossa, mutta sellaisen tahon suunnittelun painoarvo, joka ei itse toteuta suunnitelmiaan, voidaan kyseenalaistaa. Hahmotelma maakuntien itsehallintolaiksi perustuu refleksiivisen oikeuden periaatteeseen, jonka mukaan oleellista on organisaatio, joka reagoi erilaisiin tilanteisiin. Maakunta reagoi valtion toimielinten toiminta- ja taloussuunnitelmiin kannanotoin. Maakunta itse voi parhaiten arvioida millaista suunnittelua tämä edellyttää. Em. laki edustaa yhtä suunnittelutapaa, jota soveltamalla voi avautua myös muita tapoja.

Rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain (1353/1999) 17 §:n mukaan kussakin maakunnassa on rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä, jonka asettaa maakunnan liiton hallitus. Yhteistyöryhmässä ovat tasapuolisesti osapuolina 1) maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat (sekä Lapin maakunnassa lisäksi saamelaiskäräjät);

2) valtionhallinnon edustajat; ja

3) työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt.

20 §:n mukaan päätössääntönä on 2/3 enemmistö. Rahoittajatahoa sitoo yhteistyöryhmän kielteinen, mutta ei myönteinen kanta. Yhteistyöryhmän

työvälineenä on 21 §:n mukaan maakunnan yhteistyöasiakirja. 39 §:n mukaan maakunnan yhteistyöryhmän päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen kuntalain kuntayhtymiä koskevan säännöksen mukaan.

Hahmotellun maakuntien itsehallintolain periaatteellinen lähtökohta on, että maakunnan toimielimet muodostavat maakunnan kannan suvereenisti ottaen kantaa alueellisen valtionhallinnon elinten suunnitelmiin ja kertomuksiin sekä kuunnellen harkintansa mukaan etujärjestöjä ja muita tahoja.⁴²

Eurooppaoikeuteen perustuva maakunnan yhteistyöryhmä olisi nimenomaan rakennerahastohankkeita käsittelevä toimielin. Julkisoikeudellisen maakunnan mukanaolo vain yhtenä osapuolena maakunnan yleisistä asioista päätettäessä olisi vastoin kansanvallan periaatteita. Kunnan asioista päättävät kunnan toimielimet ja valtion asioista valtion toimielimet. Ei voida ajatella, että tärkeistä kunnan asioista päättäisi ”kunnan yhteistyöryhmä” ja valtion asioista ”valtion yhteistyöryhmä”.

Maakunnan liitoista on sääntelyä myös maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja asetuksessa (895/1999). Lain 19 §:n mukaan maakunnan liiton tehtävänä on maakunnan suunnittelu, josta säädetään yksityiskohtaisesti lain 4 luvussa ja asetuksen 2 luvussa. Lain 25 §:n mukaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma, joista jälkimmäisestä säädetään erikseen. 32 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. 33 §:n mukaan maakuntakaavasta voi seurata rakentamisrajoitus, joka tietyissä tilanteissa on ehdollinen.

Jos laki maakuntien itsehallinnosta säädettäisiin, tulisi maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n mukaan maakunnan huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. Kustannusten kantamisen osalta lähemmin määriteltäväksi jäisi mikä osuus kaavoitustyöstä olisi katettava jäsenkuntien maksuosuuksin. Kaavoitustyötä käytännössä järjestettäessä tulisi maakuntalakia soveltaen maakunnan tehtävänä olemaan vähintään maakuntakaavan laatimisen ja toteuttamisen ohjaus ja valvonta.

Maakunnan kannanotto valtion alueellisiin suunnitelmiin merkitsisi yhtä vaihetta valtion talousarvion laadinnassa. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 §:n mukaan talousarvioesityksen vaiheita ovat määrärahakehysten laadinta, virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten laadinta, hallinnonalojen talousarvioehdotusten laadinta,

valtiovarainministeriön ehdotuksen laadinta eduskunnalle annettavaksi talousarvioesitykseksi sekä esitysehdotuksen käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa.

Asetukseen tulisi lisätä säännökset maakuntien mukanaolosta talousarvion valmistelussa. Eduskunnalle annettavassa esityksessä tulisi näkyä yksityiskohtaisesti valtion varainhankinnan ja -käytön maakunnallinen jakautuminen ja maakuntien mahdollisesti suunnitelmista poikkeavat kannanotot.

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 7:5 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan yhteiskuntapoliittisesti merkittävien määrärahojen jako tai jakoa koskevat periaatteet samoin kuin määrärahojen jako alueellisesti, jolleivät jakoperusteet ole säädöksissä tai määräyksissä taikka valtion talousarvion perusteluissa eikä kyse ole virastojen ja laitosten toimintamenoihin tarkoitetuista määrärahoista.

Maakuntien itsehallintolain hengen mukaista olisi, että koko valtionalous virastojen ja laitosten toimintamenot mukaan lukien esitettäisiin eduskunnalle maakunnittaisena jakautumana.

Tilastolain (62/1994) 19 §:n mukaan Ahvenanmaata koskevien tilastojen laadinnassa noudatetaan Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisia yhteistyövelvoitteita. Maakuntien itsehallintolain hengen mukaista olisi, että tilastolaki velvoittaisi myös maakuntia koskevien tilastojen laadinnan tapahtuvaksi yhteistyössä maakuntien kanssa.

Hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta on rakennettu kuntayhtymiä koskevien organisaatiosäännösten varaan. Muutoksissa olisi kysymys aluejaotuksen muutoksista (kohta 8. Aluejaotukset edellä). Maakuntien muodostaminen perustuisi maakuntajakolakiin (1159/1997) ja valtioneuvoston päätökseen maakunnista (147/1998). Maakuntalaki korvaisi maakuntajakolain. Maakuntajakolain 1 §:n kolmas momentti, jossa säädetään valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden perustumisesta maakuntajakoon, tulisi muodostaa omaksi laiksi tai yhdistää toimialueita koskeviin lakeihin.

14. Siirtymäsäännökset

Maakunnat muodostettaisiin maakunnan liitoista. Kainuussa tämä on jo tapahtunut, kun Kainuun liitto lakkautettiin Kainuun maakunta kuntayhtymän perustamisella. Lakiesitykseen pitäisi sisällyttää luettelo muutoksista voimassaoleviin lakeihin.

8.8 Perustuslakivaliokunnan näkökulma

Ahvenanmaan itsehallinto on turvattu erityisin säännöksin perustuslaissa. Alueellista itsehallintoa koskevan säännöksen uusi jäsentäminen ei merkitsisi Ahvenanmaan itsehallintoon mitään muutosta. Ehdotettu perustuslain pykälän muutos tehtäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hahmoteltu laki maakuntien itsehallinnosta käsiteltäisiin sen jälkeen samalla tavalla kuin laki Kainuun hallintokokeilusta ja säädettäisiin tavallisena lakina.

Perustuslakivaliokunta joutuisi punnitsemaan tätä lakia ja sen muutosesityksiä aikaisempaa tarkemmin, koska sekä kunnilla että maakunnilla olisi perustuslain turvaama itsehallinto. Perustuslakivaliokunta piti Kainuun hallintokokeilulakia ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta, mutta piti kokeilua hyväksyttävänä, koska sen avulla voidaan turvata vaikeassa tilanteessa kansalaisten peruspalvelut. Tutkimuksen ehdotusten toteuttaminen lisäisi jännitettä kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon välillä, ja perustuslakivaliokunta joutuisi tapauskohtaisesti tutkimaan erityiset perustelut lakien muuttamista tarkoittavissa hallituksen esityksissä. Tämä voisi korostaa itsehallinnon asemaa yleisessä mielessä ja voisi antaa uusia virikkeitä myös oikeustieteelliselle keskustelulle.

8.9 Näkökohtia vaalilaista

Perustuslain 25.2 §:n mukaan eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaentoista vaalipiiriin, ja Ahvenanmaan maakunta muodostaa oman vaalipiirinsä. Vaalilain (714/1998) 5 §:n mukaan maa on jaettu maakuntajaon pohjalta 15 vaalipiiriin. Koska maakuntia on 19 + Ahvenanmaa, olisi aluejaotuksen ja maakuntien poliittisen tehtävän kannalta johdonmukaista, että PL 25.2 §:ssä vaalipiirijako säädettäisiin maakuntajako.

Vaalilain epäkohta kansalaisten ja puolueiden yhdenvertaisuuden kannalta kuitenkin on, että pienissä vaalipiireissä joudutaan turvautumaan vaaliliittoihin enemmän kuin suurissa, jolloin tulos puoluekannatuksen osalta muodostuu vinoksi. Tämä epäkohta voitaisiin pitkälti poistaa ryhmittämällä vaalipiirejä vaalialueiksi siten, että edustajapaikkojen määrä kullakin vaalialueella olisi suunnilleen yhtä suuri, ja samalla vaalipiirit (maakunnat) saisivat niiden kansalaisten määrän mukaisen kiintiön edustajapaikkoja. Vaalit toteutettaisiin vaalipiireittäin, mutta tulokset laskettaisiin vaalialueittain. Vaalipiirikiintiön toteuttamiseksi voitaisiin joutua turvautumaan tasaukseen puoluekohtaisesti. Jos esimerkiksi vaalipiirin A kiintiö olisi 10 paikkaa ja vaalipiirin B 10 paikkaa, voisivat vaalialueen 20 paikkaa jakautua niin, että vaalipiiri A saisi 11 paikkaa ja vaalipiiri B 9 paikkaa. Tällöin yksi A:n paikoista olisi tasattava B:lle. Tasaus toteutettaisiin antamalla puolueen X vaalipiirissä A sama paikka

saman puolueen edustajalle vaalipiirissä B. Puolue määräytyisi laskennallisesti. Sääntönä voisi olla, että tasaus suoritettaisiin sen puolueen sisällä, jolla olisi ehdokas molemmissa vaalipiireissä A ja B, ja jonka ehdokkaiden keskinäinen suhteellinen äänimäärien ero olisi pienin muihin vastaaviin puolueisiin verrattuna. Puolueen sisäiseksi asiaksi jäisi vaalikampanjan kustannusten tasaus ehdokkaiden kesken, jolloin olisi otettava huomioon itse kustannetut panokset. Tämän hankaluuden lisäksi seurauksena tästä tasauksesta voisi olla, että edustajien puoluejakautuma sellaisten maakuntien osalta, joissa puoluetasaus jouduttaisiin tekemään, voisi muodostua vinoksi. Maakunnassa voisi esimerkiksi pieni puolue saada edustajapaikan, vaikka maakuntakohtainen äänimäärä ei sitä oikeuttaisi. Kysymys on samantapaisesta yhteensovitusongelmasta kuin kuntalain 86a §:n mukaisessa maakuntavaltuuston valinnassa.⁴³ Tässä kaavaillussa vaalialuejärjestelmässä pääpaino on yhtäältä kansalaisten ja puolueiden poliittisen yhdenvertaisuuden parantamisessa voimassaolevaan järjestelmään verrattuna ja toisaalta maakunnallisen poliittisen edustuksen selkeyttämisessä. Näihin tavoitteisiin verrattuna haitat ovat toisarvoisia. Kuvatun periaatteen mukaan voitaisiin europarlamenttivaalien vaalialueet muodostaa maakuntien allianssien pohjalta.⁴⁴

Maakunnan asukkaiden jäsenyyden kannalta olisi johdonmukaista, että maakunta saisi tulonsa asukkailta perittynä maakuntaverona. Kokemus Kainuun hallintokokeilusta kuitenkin kyseenalaistaa tällaisen päättelyn. Kuntien jäsenyys ja rahoitus kuntien maksuosuuksin eivät olisi esteenä sille, että maakunnan ylin päättävä elin valitaan asukkaiden toimesta suorilla vaaleilla.⁴⁵

Maakuntajohtajan valitseminen yleisellä vaalilla ei olisi ristiriidassa kuntien jäsenyysperiaatteen kanssa. Maakuntavaltuuston pitäisi voida irtisanoa maakuntajohtaja, mutta pelkkä kuntalain 25 §:ssa erottamisperusteena oleva luottamuksen menettäminen ei voisi olla riittävä syy, vaan perusteena pitäisi olla ilmeinen kyvyttömyys hoitaa virkaa. Maakuntajohtajavaalia edeltävä keskustelu voisi lisätä asukkaiden mielenkiintoa maakunnan asioita kohtaan, koska ehdokkaiden pitäisi tuoda esiin maakuntapoliittista linjaansa, jolloin äänestäjät saisivat valittavakseen vaihtoehtoja.

Vaalilaissa ainoa vastaavanlainen vaali on presidentinvaali, joten maakuntajohtajavaalin säännökset voitaisiin muodostaa presidentinvaalin sovelluksena. Äänioikeutettuja olisivat kunnallisvaaleissa äänioikeutetut. Vaalilain 132 §:n mukaan presidentinvaalin ehdokashakemus jätetään Helsingin vaalipiirilautakunnalle, joka 135 §:n mukaan ilmoittaa asetetut

ehdokkaat oikeusministeriölle. Maakuntajohtajavaalissa ehdokashakemukset jätettäisiin vaalipiiriin vaalilautakunnalle, joka ilmoittaisi asetetut ehdokkaat oikeusministeriölle. Valitsijayhdistyksen perustamiseen presidentinvaalissa tarvitaan 130 §:n mukaan 20.000 äänioikeutetun jäsenen allekirjoittamat kannattajakortit. Maakuntajohtajavaalissa vaadittava määrä voisi olla 0,25 % äänioikeutetuista. Maakuntajohtajavaalissa maakunta olisi yhtenä vaalipiirinä ja vaali voitaisiin toimittaa kunnallisvaalien yhteydessä, jolloin mahdollinen toinen kierros tapahtuisi erikseen.⁴⁶

Perustuslain vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevaa 14.2 §:ää olisi täydennettävä maakuntajohtajavaalin mahdollistavalla lisäyksellä, kuten 4 luvussa edellä ehdotettiin:

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää maakunnallisissa ja kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua maakuntien ja kuntien hallintoon säädetään lailla.

Myös vaalilakia tulisi täydentää maakuntajohtajavaalia koskevilla säännöksillä.

8.10 Arviointia

Maakunnan liittoja koskevan sääntelyn eräänä tunnuspiirteenä on pyrkimys sovittaa Suomen lainsäädäntöä Euroopan yhteisön rakennerahastojen hallinnoinnin vaatimuksiin. Seutuyhteistyökokeilu ilmentää pyrkimystä kehittää kuntien yhteistoimintaa alueellisen järjestäytymisen muotona. Kainuun hallintokokeilun lähtökohtana ovat alueelliset tarpeet, maakunnan ennustettavissa oleva kehityssuunta kohti väestöllistä ja taloudellista hätätilaa. Kokeiluun sisältyy aineksia edellä mainituista organisaatiomuodoista. Rakennerahastojen hallinnoinnista saatujen kokemusten perusteella päättämisen painopistettä on siirretty maakunnalle. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen tehtävät on järjestetty uudelleen. Maakuntavaltuuston valinta asukasvaaleilla ilmentää pyrkimystä vahvistaa maakuntaa poliittisluonteisena toimijana. Tietotekniikka ja tulosjohtaminen mahdollistavat aikaisempaa paremmin palveluhallinnon ja –tuotannon jäsentämisen tarkoituksenmukaisesti maakunta-, seutu- ja kuntatasolle, mikä tukee maakuntatason vahvistamista lainsäädännön keinoin. Kunta- ja palvelurakennemuutoshanke on päällekkäinen seutuyhteistyökokeilun ja Kainuun hallintokokeilun kanssa. Sen aikataulu kyseenalaistaa käynnissä olevan kokeiluohjelman.

Kokeilujen kannalta johdonmukaista olisi, että keskustelu niiden antamista kokemuksista käytäisiin lähestyttäessä kokeiluajan loppua eli vuotta 2012. Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen viesti kuitenkin on, että keskustelulla ja johtopäätösten teolla on demografisista ja taloudellisista syistä johtuva kiire. Tämän tutkimuksen näkökulmasta näyttää siltä, että seutuyhteistyökokeilu ja kunta- ja palvelurakennemuutoshanke eivät tule täyttämään niille asetettuja odotuksia, ja että Kainuun hallintokokeilu tulee ylittämään sille asetetut odotukset. Tämän vuoksi tutkimuksen lakihahmotelma on laadittu valtakunnalliseksi sovellukseksi Kainuun mallista. Tutkimuksen ehdotusten toteuttaminen merkitsisi sitä, että seutuyhteistyökokeilun sekä kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen jatkaminen voitaisiin siirtää perustettavien maakuntien vastuulle.

Organisointia voi selittää symmetriateorian avulla. Kainuun mallissa maakunnan ja kuntien suhde on symmetrinen, koska yhteistyö järjestetään sopimus pohjaisesti. Erillislaki maakuntien itsehallinnosta sinänsä parantaa valtion ja maakuntien välistä symmetriaa. Valtion ja maakuntien välistä symmetriaa edustavia elementtejä lakihahmotelmassa ovat maakuntien tehtävien lisääminen, aluejaotuksen oikeusturvan parantaminen, vaihtoehdot toimielimien valinnassa ja maakuntien yhteistoiminnan institutionalisoiminen.

Kehittäminen ei ole yksinomaan elinkeinojen ja työllisyyden tukemista, vaan kehitykseen vaikuttavat sosiaali- ja terveystoimen ja koulutuksen järjestäminen maakunnassa. Maakunnan liittojen ja TE-keskusten nykyinen kapea-alainen kehittämistehtävä on muotoutunut vastauksena EU-vaatimuksiin eikä anna riittävästi voimaa maakunnan kehittämiseen. Kehittäminen poliittisessa mielessä on kokonaisvaltainen tehtävä, jonka ohjaus tulee toteuttaa kansanvaltaisesti. Teknisessä mielessä kehittäminen on esikuntaluontoinen asiantuntijatehtävä, jonka johtaminen edellyttää asiantuntijaorganisaation johtamistaitoa. Valtion, maakunnan ja kunnan tai minkä tahansa organisaation kehittäminen ja kehittyminen riippuu siitä, miten yhteisö kokonaisuutena on organisoitunut. Kehittämisen asiantuntijuuden organisoinnissa erityisten kehityselimien perustaminen on vain yksi vaihtoehto.

Paikallinen ja alueellinen järjestäytyminen on keskeinen kansanvaltaan kuuluva kansalaisten oikeus, jonka tuloksiin valtion on mahdollisimman pitkälle sopeuduttava. Kansanvaltaisen monitaso-ohjauksen järjestämistä ei tule pitää nollasummapelinä, jossa ohjauksen vahvistaminen yhdellä tasolla heikentää sitä toisella tasolla. Alueellisen itsehallinnon järjestäminen lakihahmotelman tavalla ei tulisi heikentämään kunnallista itsehallintoa.

Kansanvalta ei myöskään ole hallinnosta irrallinen, aatteellinen lisäke. Se voi olla aktivoiva voima, kuten Kainuun hallintokokeilun esimerkki osoittaa.

VIITTEET 8 LUKUUN

1 Ks. Stenvall 1999b.

2 Ks. Sama 1999a.

3 ”Maakuntajakolain mukainen aluejako on puhtaasti VN:n tarkoituksenmukaiseksi katsoma hallinnollinen jaotus. Maakunnilla itsellään ei ole lakiin perustuvia mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan.” Heuru ym. 2001, s. 125.

4 ”Kuntia suuremman hallintoalueen, maakunnan liiton, oikeudellinen asema ja tehtävät ovat olleet kahden tulen välissä. Peruskuntien on kuuluttava tähän vuonna 1995 luotuun kuntayhtymään. Eräänlainen väliportaan hallinnon korvike on vähäisellä toimivallallaan turhauttanut peruskunnat. Maakunnan liitto on myös kilpailuasemassa valtion alueellisten työ[voima]- ja elinkeinokeskusten kanssa. Euroopan unionin budjetista kanavoitavat rakennerahastovarot terävöittävät kuitenkin uudella tavalla maakunnan liiton asemaa ja tehtäviä.” Myllymäki 2000, s. 361.

– Satakuntaliitolla oli 134 yhteistyötahoa vuonna 2001, ja käynnissä oli 550 EU-projektia. Maakuntajohtaja Pekka Turunen Satakunta-seminaarissa 1.9.2001.

5 Alueiden kehittämiseen käytettävistä varoista on säännöksiä lukuisissa laeissa ja asetuksissa. ”Sininen Kainuu” -julkaisun liitteenä oleva lista (s. 51) käsittää 30 säännöstöä siten laskettuna, että laki ja asetus muodostavat yhden säännöstön.

6 ”Kuntien välistä yhteistoimintaa koskevat ensimmäiset säännökset ovat sisältyneet jo vuonna 1865 annettuun asetukseen kunnallishallituksesta maalla sekä vuonna 1873 annettuun asetukseen kunnallishallituksesta kaupungissa. Kuntien yhteistoiminta ajankohtaistui 1920-luvulla... *Varsinaisesti kuntainliittojärjestelmä luotiin vuonna 1932, jolloin otettiin käyttöön uudenlainen organisaatiomuoto, kuntien liitto. Pakolliset kuntainliitot syntyivät vuoden 1948 kunnallislain voimaantullessa... Vapaaehtoisia kuntainliittoja perustettiin alkuvaiheessa erityisesti sairaalahallinnon alueella ja esimerkiksi ammattiopetuksen alalle... Lakiin kunnallislain muuttamisesta (979/92) perustuva vuoden 1993 kuntayhtymä uudistus... on mahdollistanut suurempia vapauksia kuntayhtymähallinnon järjestämisessä ja toimielinten asettamisessa. Uudistuksen myötä niin toimielinten kuin luottamushenkilöpaikkojenkin määriä supistettiin jonkin verran ainakin alkuvuosina. Yhtymävaltuuston käyttö on ollut yleistä uudistuksen jälkeenkin, vaikkakin erityisesti kansanterveystyössä ja ammatillisessa koulutuksessa oli otettu käyttöön myös uutta organisaatiomallia edustava, ylintä päätösvaltaa käyttävä yhtymäkokous. Toimielinten jäsenten valintakriteereistä tärkeimpiä ovat poliittisen edustavuuden lisäksi alueellinen tasapaino ja asiantuntemus...* Pekola-Sjöblom 2000, s. 5–6, 20–21. Ks. KM 1990:53. – Maalaiskuntien yhteistoiminnan historiasta: Soikkanen 1966, s. 276–281, 468–474, 505–510, 692–697.

7 ”Viime vuosien kehitys näyttää kulkevan suurkaupunkien osalta pois laitostyyppisistä, erillisistä suurtaajamahallinnon yksiköistä toisaalta yleiseen paikalliseen ja maakunnalliseen itsehallintoon, toisaalta esikuntatyyppisiin seudullisiin johto-, suunnittelu-, koordinointi- ja hankeorganisaatioihin.” KM 1997:2, s. 37.

8 HE 248/2001 vp, s. 3–4, 6–9, 12.

9 HE 198/2004 vp, s. 1. Esitys sisältää kuvauksen kokeilusta saaduista kokemuksista.

10 PTK 123/2002 vp, s. 1–2, 4.

11 HE 198/2002 vp, s. 8, 10.

12 Sama, s. 8, 11 (lainaus).

13 Laki Kainuun hallintokokeilusta N:o 343/2003, 9.5.2003.

14 PeVL 65/2002 vp – HE 198/2002 vp.

15 StVL 15/2002 vp – HE 198/2002 vp.

16 SiVL 13/2002 vp – HE 198/2002 vp.

17 TyVL 22/2002 vp – HE 198/2002 vp.

18 HaVM 24/2002 vp – HE 198/2002 vp, s. 2–5, 10–15.

19 PTK 123/2002 vp.

20 PTK 200 ja 208/2003 vp.

– “Kainuun hallintokokeilulaki (343/2003) tuli voimaan 1.6.2003 ja kokeilu alkoi 1.1.2005. Kokeilu merkitsee laajaa kuntien tehtävien kokoamista. Lain nojalla maakunnan tehtäväksi siirtyivät terveydenhuolto, suuri osa sosiaalihuoltoa ja lukio sekä ammatillinen koulutus. Tämän lisäksi samaan hallintoon koottiin sairaanhoitopiirin ja maakunnan liiton tehtävät. Kunnat omilla päätöksillään laajensivat sosiaalihuollon maakunnalle siirtyviä tehtäviä niin, että peruskuntiin jäi sektorista ainoastaan päivähoido.

Laaja tehtävien kokoaminen oli mahdollista, kun maakuntahallinnon ylimmäksi päätöksentekuelimeksi tuli vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Ensimmäiset maakuntavaltuuston vaalit pidettiin lokakuussa 2004 ja valtuuston toimikausi alkoi marraskuussa 2004. Muutos on vähentänyt kunnissa lautakuntien määrää, kun vastaavat lautakunnat on perustettu maakuntahallintoon.

Tehtävien siirtäminen on ollut laajamittaista. Sitä kuvaa, että kuntien budjetista noin 60 % siirtyi maakuntatasolle. Kunnallisten palvelujen osalta kokeilun onnistumiseen vaikuttaa oleellisesti saadaanko siinä hyödynnettyä toimialueen suurempi koko, uudet tehtävähdistelmät ja toimiiko kuntien ja maakunnan yhteistyö kitkattomasti. Kainuun väestökehitys ja ennusteet ovat erittäin vaikeita. Tämä näkyy myös alueen kunnallistaloudessa, joka puolestaan on suoraan maakunnan talouden pohjana.” VNS 2/2005 vp, s. 38.

– “Itsehallintoyhtymän palveluksessa on 3500 ihmistä, jotka aiemmin olivat kuntien tai kuntayhtymien palveluksessa. He toimivat edelleen kunnissa vaikka ovat maakunnan palveluksessa. Tämän mahdollistaa Kainuun alueverkko.” Kainuun itsehallinto törsäsi tietojärjestelmiin, Taloussanomien 19.5.2005.

21 Valmistelutyöhön osallistui noin 500 henkilöä. HE 2/2004, s. 3.

22 Kainuun maakunnan perussopimus 2004. – Kainuun maakunnan palveluksessa on n. 3.400 henkilöä ja kuntien palveluksessa n. 4.000 henkilöä. Keskitettyjä yhteisiä palveluja ovat henkilöstöpalvelut, talouspalvelut ja tietohallinto, joita hoitaa 110 henkilöä. Kainuun maakunta(kokeilu), Leskinen 2005.- Ks. myös Katsaus Kainuun maakuntakokeilun käynnistymisestä 2005; - Kainuun maakuntavaaleista ks. viite 44.

23 Paikallisen ja alueellisen demokratian johtokomitean (CDLR) tunnistamat alueellisen itsehallinnon yleiskäsitteet ja yhteiset periaatteet. *Core concepts and common principles on regional self-government identified by CDLR*. Liitteet 3 ja 4.

24 Vrt. Mennola 1990, s. 296.

25 Vrt. KM 1974:98, s. 31–32 ja Mennola 1990, s. 296.

26 “Myös hallinto-organisaation tulisi sopeutua hallinnon toiminnallisiin ja

sisällöllisiin eroihin. Tämä edellyttää tehtävä- ja toimintamuotosidonnaista rakennetta, jossa hierarkialle tyypillisen johdon ja valvonnan varsin pitkälle korvaavat yhteistyö ja koordinaatio. Viranomaistyyppinen rakenne säilyttää riippumattomuutta, objektiivisuutta ja vastuullisuutta ylläpitävän merkityksensä etenkin sääntelytehtäviä hoitavan hallinnon organisaatiomallina. Palvelu- ja ylläpitotehtävissä hallintoon kuuluvien elinten järjestysmuoto on sen sijaan toteutettavissa huomattavasti vapaammin ja joustavammin.” Mäenpää 1998, s. 1142.

- Yleisön käsityksistä eri maakunnissa: Maakuntien merkitys ja tehtävät 2003.

27 Eilavaara 1986, s. 20.

28 Käsitetä ohjausvalta käyttää esim. Mäenpää: ”Komission ohjausvalta”. Mäenpää 1997, s. 136–138.

29 ”*Poliittisesti* Suomen maakuntien asema on edelleen heikompi kuin missään toisessa kehittyneessä länsimaassa... Suomen maakunnissa päättävät poliittisistakin asioista nimittäin virkamiehet, silloin kun maakunnan tasolla ylipäänsä sattuu olemaan poliittista ratkaisuvalltaa. Jo maakuntien liitoissa ja muissa maakunnallisissa kuntayhtymissäkin virkamiehillä on vahva asema. Vielä enemmän maakuntatason virkavaltaisuus kuitenkin korostuu valtion aluehallinnon keskeisen roolin takia. Maakunnallisesta elinkeino- ja työllisyyspolitiikasta päättävät valtion organisaatioon kuuluvat TE-keskukset, joiden johtajat valtioneuvosto nimittää. Maakunnallisesta ympäristöpolitiikasta vastaavat valtionhallintoon kuuluvat alueelliset ympäristökeskukset ja niiden virkamiesjohtajat. Maakunnallisen liikennepolitiikan keskeinen vaikuttaja on valtiollinen tielaitos piireineen ja tiejohtajineen, tietenkin valtion omistamien VR-yhtymän ja Finnairin sekä valtion rata-, lentokenttä- ja merenkulkuorganisaatioiden ohella. Maakunnallista kulttuuripolitiikkaa puolestaan harrastaa maaherran nimittämä alueellinen taidetoimikunta... Mitä politiikkaa siis ylipäänsä jää enää maakuntien liitoille, joiden kuitenkin pitäisi välittää kansanvaltainen elementti maakunnalliseen päätöksentekoon? Työnjaon seurauksena liitot näyttävätkin nyt keskittyvän kovin yksipuolisesti vain lakisääteiseen mandaattiinsa Euroopan Unionin aluekehitysohjelmien toimeenpanijoina. Juuri siinä tehtävässä kuitenkin poliittisella mielipiteenmuodostuksella on tiukan hierarkisesta ja kontrolloidusta järjestelmästä johtuen peräti vähäinen rooli. Ammattivirkamiesten osuus on keskeinen, ja tosiasialliseksi päättäjäksi nousevat usein jälleen rahoituspäätöksiä tekevät valtion aluehallinnon virkamiehet.” Mennola 1998, s. 11–12.

30 Vrt. Sotarauta 1996.

– ”Koko elämän mielipide- ja tavoitekirjoa edustavissa alueyhteisöissä strategian käsitteen arvo, ainakin sen kunnille ja maakunnille nykyisin kaupatussa muodossa, on mielestäni peräti kyseenalainen.” 1999c, s. 515.

31 Pohjanmaan liitto suhtautuu hallituksen lakiesityksessä alueiden kehittämislaiksi kielteisesti siihen, että maakuntaohjelman vuosittaisen toteuttamissuunnitelman hyväksyjä olisi maakunnan yhteistyöryhmä eikä maakunnan liitto, samoin kuin siihen, ettei liittoja mainita ohjelmiasopimusten keskeisinä laatijatahoina. Satakunnan Kansa 28.5.2002, s. 5. (HE 55 – 2002 vp, 12 ja 16 §)

32 Tiihonen 1986a, s. 239.

33 Mennola 1990, s. 291–311. ”Yhdistys on kansalaismaakunnan luonteva

oikeudellinen muoto.” Sama 1999a, s. 65. – Tällainen yhdistys on vuonna 1992 perustettu Nousee Satakunnan Kansa ry.

34 “Politiikan ja hallinnon tutkimuksessa on monesti todettu, että valtaosa lakien uudistusaloitteista tulee nykyisin tosiasiaassa hallinto-organisaation sisältä, eikä poliittisista ryhmistä tai kansalaistaholta...” Tala 2001, s. 9.

35 Kainuun hallintokokeilu toteuttaa myös selvitysmies Sipposen kokeiluajatusta, joka ei saanut kannatusta. KM 1992:34, s. 1, 49.

36 “Maakunnan liitto” on kielellisesti epäonnistunut sanamuodostelma. Keskustelua: Kielikello 2/1998, 1 ja 2/2000.

– “Maakunnan tulisi muodostaa... mahdollisimman yhtenäinen alue, jonka väestöllä on yhteinen kulttuuri- ja intressiympäristö. Maakunnan alueen määrittämisessä käytettävät keskeiset kriteerit olisivat asiointi- ja palveluyhteydet, työssäkäyntiliikenne, kuntien yhteistoiminta, laaja-alueisiin kuntayhtymiin kuuluminen, elinkeinoelämän yhteydet, yhdistystoiminta-alueet sekä kulttuuri- ja historialliset perinteet.” HE 169/1997 vp, s. 4.

– “Itä-Uusimaa, jolta puuttuu niin maakuntakeskus, maakunnallinen talouselämä kuin oma maakunnallinen kulttuurihistoriakin, ei ole mikään todellinen maakunta. Lähinnä sitä voitaisiin luonnehtia kuntien yhteistoiminta-alueeksi. Maakunnan statusta vailla nyt olevat Itä-Savo tai Tornionlaakso olisivat sitä perustellumpia omina maakuntinaan. Myös Etelä-Pohjanmaalla jaotus johti todellisuuden kanssa ristiriidassa olevaan tilanteeseen, kun Vaasan kaupunki erotettiin todellisesta alueyhteydestään RKP:n saatua lävitse vuosisadan alusta lähtien ajamansa “Korsholman läänin”. Tätä rannikkokaistaletta on sitten vielä ryhdytty kutsumaan nimellä “Pohjanmaa”!” Mennola 1998, s. 12.

- Sveitsin perustuslaissa valaliiton muodostavat kansa ja kantonit, jotka on luetteloitu: *Sveitsin valaliitto*

Sveitsin kansa ja kantonit Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden ja Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt ja Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden ja Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf ja Jura muodostavat Sveitsin valaliiton. (artikla 1)

37 Vrt. jaksot 8.3.2 Kainuun hallintokokeilu, 8.3.2.5 Laki Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta ja 9.1.8 Kainuun maakuntajohtajan lausunto sekä viite 43.

38 “... Ahvenanmaan maakunnalla on katsottu olevan oikeus järjestää maakunnallisia neuvoa-antavia kansanäänestyksiä.” HE 1/1998 vp, s. 102.

- Sveitsin perustuslain kansalaiskeskeisyys ilmenee mm. kansanaloitetta ja kansanäänestystä koskevissa säännöksissä ja niiden laajassa soveltamisessa. Esimerkiksi Zürichin kantonin perustuslain mukaan kansanaloitteen voi tehdä 10.000 äänioikeutettua. Perustuslain muutokset alistetaan kansanäänestykselle. Tietyistä talousarviopäätöksistä voi 5000 äänioikeutettua vaatia kansanäänestystä. *Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich 1869.*

39 “Esittelystä voidaan puhua silloinkin, kun toinen toimitus tekee esityksen asiasta ratkaisevalle toimielimelle. Kysymys on silloin eri asiasta kuin viranhaltijan esittelystä eli niin sanotusta toimielinestä ja esittelystä (instituuttiesittelystä).” Eilavaara 1986, s. 20. Vrt. Tarukannel 1997, p. 126–127.

40 Tällaisen oikeudellisen ajattelun mukaan ei olisi mahdollista, että sisäasiainministeriö julistaisi hakukilpailun aluekeskusohjelmaan pääsemiseksi. Maakunnat päättäisivät aluekeskuksistaan itse. Vrt. Aluekeskusten kehittämisohjelman käynnistäminen. Sisäasiainministeriö 2000.

41 ”Kuntien etujärjestöjen toiminnan legitimitetti on merkittävä oikeudellinen kysymys. Miten pitkälle niiden valtuus edustaa jäsenkenttäänsä – julkisoikeudellisia alueyhteisöjä – voi ulottua? Tätä keskustelua Suomessa on käyty kovin vähän.” Ryynänen 1999b, s. 6. Ks. myös Tetri 1998.

42 ”Maakunnat, joita on tällä hetkellä 20, ovat viides vaihtoehto näennäisosavaltioiksi. Näennäisosavaltioina niitä voitaisiin kutsua itsehallinnollisiksi maakunniksi.” Harisalo 2005, s. 120.

43 Kainuun hallintokokeilussa maakuntavaltuuston vaalissa kuntakohtainen ja puolue-edustus on yhdistetty järjestelmällä, johon sisältyy tasausmenettely:

Valtuutetun paikan siirtyminen puolueen tai yhteislistan sisällä kunnasta toiseen.

Jos sen jälkeen, kun valtuustopaikat on täytetty 35 §:n mukaisesti kunnittain, tulisi jostain kunnasta valittavaksi valtuutettuja enemmän kuin mitä 32 §:n 3 momentissa tarkoitettussa oikeusministeriön päätöksessä on määrätty, siirtyy tällaisesta kunnasta eroa vastaava määrä valtuustopaikkoja sellaiseen kuntaan, jonka valtuustopaikkojen lukumäärä olisi vastaavasti jäänyt vakaaksi. Puolueen tai maakuntayhteislistan saamaa tai yhteislistan ulkopuolisen valitsijayhdistyksen ainoaa valtuustopaikkaa ei voida siirtää toiseen kuntaan.

Kajaanin keskusvaalilautakunta siirtää kunnasta, josta 1 momentin mukaisesti on ylimääräisiä paikkoja, tarvittaessa arvalla määrättyyn kuntaan paikan, johon oikeuttava henkilökohtainen äänimäärä on pienin. (36 §)

Maakuntavaltuusto valittiin vuoden 2004 kunnallisvaaleissa. Äänestysaktiivisuus oli 51,3 %. Paikkajako puolueittain: Kesk 19, Vas 9, Kok 5, SDP 4, Vihr 1, Sit 1.

Suomussalmelta ja Kuhmosta siirrettiin Vas paikat Puolangalle ja Vuolijoelle.

Vuolijoen äänistä Kesk sai 48,3 % ja Vas 12,4 %. Vuolijoen ainoa Vas edustaja herätti ihmetystä kuntalaisissa.

Vaalijärjestelmien eroja kuvaa taulukko, jossa ovat rinnakkain valtuustopaikkojen määrät maakuntavaltuustossa lain mukaan toteutettuna ja toisena vaihtoehtona suoran, äänestäjä määrään perustuvan vaalin jakautuma:

<u>Kunta</u>	<u>Kiintiöpaikat</u>	<u>Ilman kiintiötä</u>
Hyrynsalmi	1	1
Kajaani	17	15 (-2)
Kuhmo	5	8 (+3)
Paltamo	2	1 (-1)
Puolanka	2	1 (-1)
Ristijärvi	1	1
Sotkamo	5	7 (+2)
Suomussalmi	5	5
Vuolijoki	1	0 (-1)
Yhteensä	39	39

Suorat maakuntavaalit olisi ollut teknisesti yksinkertaisempi ja olisi korostanut maakunnan asemaa suhteessa asukkaisiin. Leskinen 2005.

44 Kähkönen 24.7.1999, s. 9 ja 24.4.2001, s. 8.

– “Den skevhet som en variation i rösttröskeln mellan 3 % respektive 12,5 % företer har föranlett en diskussion om möjligheterna att komplettera det finländska valsyste­met med utjämningsmandat eller att på något annat sätt åtgärda skevheten.” Suksi 2002, s. 31.

- Norjan perustuslaki luettelee läänit, jotka samalla ovat vaalipiirejä. Vaalipiirit noudattavat läänijakoa, käytössä on tasauspaikkajärjestelmä ja vaalipiirit on nimetty perustuslaissa edustajamäärineen:

Jokainen lääni (fylke) on vaalipiiri.

157 suurkäräjäedustajaa valitaan vaalipiiriedustajina ja loput 8 tasause­dustajina. Vaalipiiriedustajat jakautuvat valtakunnan vaalipiireissä seuraavasti: Østfold Fylkestä valitaan 8, Oslosta 15, Akershus Fylkestä 12, Hedmark Fylkestä 8, Oppland Fylkestä 7, Buskerud Fylkestä 7, Vestfold Fylkestä 7, Telemark Fylkestä 6, Aust-Agder Fylkestä 4, Vest-Agder Fylkestä 5, Rogaland Fylkestä 10, Hordaland Fylkestä 15, Sogn ja Fjordane Fylkestä 5, Møre ja Romsdal Fylkestä 10, Sør-Trøndelag Fylkestä 10, Nord-Trøndelag Fylkestä 6, Nordland Fylkestä 12, Troms Fylkestä 6 ja Finnmark Fylkestä 4. (58 §) Norjan perustuslaki 1995.

Vaalipiirien edustajapaikkamäärään vaikuttaa väestömäärän lisäksi vaalipiirin sijainti siten, että syrjäisillä alueilla on yliedustus. Ryne 1989, s. 2.

45 Ks. viite 37 edellä. – Ryynänen katsoo, että suora vaali ja maakunnan verotusoikeus kuuluvat yhteen ja pitää epäsuoraa vaalia ja rahoitusta Suomen oloihin sopivana mallina. Ryynänen 1997a, s. 137.

– “Der Forderung nach direkter Wahl sollte dann nachgekommen werden, wenn der Verband politisch bedeutsame und entscheidende Aufgaben wahrnimmt. Wenn der Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben relativ eng und politisch unempfindlich ist, sollte das politische Vertretungsorgan aus Vertretern des Verbands im Rahmen einer mittelbaren Wahl gebildet werden. Die Rechtsnatur des Verbands würde dann der eines Mehrzweckverbands entsprechen.” Schefold – Neumann 1996, s. 346.

– Suoran vaalin eräs perustelu Kainuun hallintokokeilussa on, että maakunnallinen itsehallinto korvaa kunnallista itsehallintoa maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta. PeVL 65/2002 vp – HE 198/2002 vp.

46 Kainuun hallintokokeilun valmistelussa oli esillä maakuntajohtajan suora vaali, mutta ratkaisuksi tuli, että maakuntavaltuusto tekee valinnan.

“Maakuntajohtaja

Selvitysmiehen ehdotuksen mukaisessa mallissa maakuntahallitukselle tulee runsaasti tehtäviä usealta sektorilta. Tämän tehtäväkentän ja sen vaatiman valmistelukoneiston hallitsemiseksi on tarpeellista, että maakuntahallituksen puheenjohtajuus on päätoiminen tehtävä. On perusteltua, että tehtävän hoitaja olisi maakuntajohtaja. Saman henkilön tulisi olla maakuntahallituksen puheenjohtajana sen jokaisessa kokouksessa.

Maakuntajohtajan asema muodostuu tehtävistä johtuen varsin vahvaksi maakuntahallinnossa. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että hänellä on poliittinen mandaatti. Se voidaan järjestää toisaalta niin, että maakuntavaltuusto valitsee maakuntajohtajan määrääjäksi tai maakuntajohtaja voidaan valita yleisillä vaaleilla.

Selvitysmies on saanut Kainuun poliittisilta ryhmiltä ehdotuksen, että maakuntajohtaja valittaisiin suoralla kansanvaalilla maakuntavaltuuston ja kunnallisvaalien yhteydessä. Valituksi tulisi yhdellä kierroksella eniten ääniä saanut ehdokas. Selvitysmies katsoo, että maakuntajohtajan valintaan suoralla vaalilla liittyy tiettyjä vaikeuksia. Maakuntavaltuuston ja maakuntajohtajan välille voi syntyä päätöksentekoa haittaavia ristiriitoja, kun molemmilla on vaaleissa saatu poliittinen mandaatti, eikä maakuntajohtajan näin ollen tarvitsisi nauttia maakuntavaltuuston luottamusta. Maakuntajohtaja on kuitenkin toimintakyvytön ilman hallitusta, jonka valtuusto voisi erottaa.

Edes pysyviä ja vaikeita ristiriitatilanteita ei voitaisi ratkaista henkilövaihdoilla. Henkilövaaliin liittyy myös mahdollisuus ylimääräisten vaalien tarpeesta. Lisäksi yhdellä kierroksella vaalin tulos ei välttämättä edusta enemmistön tahtoa. Näiden syiden vuoksi maakuntajohtajan valinta maakuntavaltuuston toimesta voisi olla harkinnan arvoinen vaihtoehto.” Sininen Kainuu 2002, s. 24–25. – Vrt. Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos 2002, B.9.1, liite 3.

IV OSA

MALLIN KOETTELU

“Paikallisen ja alueellisen itsehallinnon puolustaminen Euroopassa on nykyään erittäin tärkeää, sillä mitään demokraattista saavutusta ei voida pitää lopullisena.”

Euroopan unionin Alueiden komitea,
lausuntoluonnoksen perustelua 9.11.2000

9 KOETTELUPANEELI

Johdatuksessaan lainsäädäntöteoriaan Wróblewski ehdottaa lainsäätäjälle lakitekstien tuottamista ajatuskokeena koeteltavaksi. Ehdotusta sovelletaan tässä tutkimustyöhön siten, että koettelu on lakitekstien kehittelyn apuväline. Toinen mahdollisuus olisi ollut lainsäädäntömallin koettelu jättäminen tutkimuksen julkaisemisen jälkeen käytävän keskustelun varaan. Näiden strategioiden eroa voidaan kuvata Popperin verifiointille ja falsifioinnille rakentuvan ajattelun avulla:

”Falsifikaatio-oppinsa pohjalta Popper päätteli, että tiedettä edistävät parhaiten rohkeat, informaatioisisällöltään suuret ja siksi epätodennäköiset arvaukset. Näitä hypoteeseja ei johdeta havainnoista, vaan ne ovat tutkijan vapaan, luovan kekseliäisyyden tulosta. Jälkikäteen ne kuitenkin asetetaan ankariin testeihin ja hylätään säälimättömästi, jos testiä ei läpäistä.”¹

Oikeuspoliittiseen tutkimukseen sovellettuna lainsäädännön analysointi, systematisointi, ja johtopäätösten tekeminen eivät Popperin mukaan toteuta riittävästi tutkimukselle asetettua uuden tiedon luomisen tehtävää. Tiedettä edistää parhaiten rohkeana arvauksena esitetty, informaatioisisällöltään suuri lainsäädäntömalli, jonka laatimisessa tutkija on käyttänyt luovaa kekseliäisyyttä. Mallin toteutuminen voi olla epätodennäköistä. Koettelu tapahtuu tutkimuksen julkaisemisen jälkeen käytävässä kriittisessä keskustelussa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on mahdollisimman todennäköisen lainsäädäntömallin luominen. Koettelu ei ole jätetty tutkimuksen julkaisemisen jälkeen käytävän keskustelun varaan, vaan koettelu on käytössä tutkimuksen menetelmänä. Tämä aiheuttaa ongelman tutkimusselostuksen jäsentämisessä. Menetelmän havainnollistamiseksi lakien raakaluonnokset, niiden eri tavoilla tapahtunut koettelu ja johtopäätökset olisi selostettava vaiheittain aikajärjestyksessä etenevänä kronologiana. Tutkimusselostuksesta olisi tällä tavalla tullut laaja ja mutkikas. Jotta tutkimuksen luonne tietyn lainsäädäntöongelman ratkaisuyrityksenä tulisi selväksi, on käytetty tutkimuksen tulosta ymmärrettäväksi tekevää, teoreettista jäsenystä. Johdannossa esitetään ongelmat, tutkimusotteen perustelut, tutkimuksen teoria ja käsitteet. Sen jälkeen kuvataan mallin rakentaminen kaksitasoisesti. Eri vaiheissa tapahtunut koettelu esitetään koottuna tässä ja seuraavissa luvuissa. Poikkeuksena tästä on johdantoluvun jaksossa 1.3 Tutkimusstrategia esitetty ensimmäinen hypoteettinen perustuslakiteksti ja siitä käyty keskustelu. Tutkimuksen lopussa käydään kokonaisuutta arvioiva keskustelu ja esitetään yhteenveto.

Tutkimuksen ajatellaan olevan lainvalmistelun simulointia. Oikeuspoliittiset ratkaisut syntyvät monivaiheisessa menettelyssä, jossa toimijoina ovat kansanedustajat, hallinto- ja valmistelevat virkamiehet kotimaassa ja ulkomailla ym. tahot. Kirjoituspöytätyönä metodisesti kokeiluluontoista oikeuspoliittista tutkimusta tekevän tutkijan ongelmana on toimijoiden näkemysten selville saaminen tutkimuksen hypoteesien valmistelussa ja niiden koettelussa. Tutkija ei voi koota ympärilleen komiteaa, eikä hän saa avukseen virkamiestyöryhmää. Hän ei voi saada lakiehdotuksistaan virallisia lausuntoja. Tätä puutetta korvaa keinotekoisesti koottu paneeli, jonka muodostavat asiantuntijalausunnat, haastattelut ja mielipidekirjoitukset. Tutkija reflektoi mallikehittelyään paneelin avulla. Lukijalle tämä aineisto kuvaa eri toimijatahojen oikeuspoliittisia käsityksiä aiheesta. Ensimmäisen asiantuntijan lausunto koskee lakihahmotelman ensimmäistä ja toisen viimeistä luonnosta. Haastateltavat ja mielipidekirjoitusten kirjoittajat eivät ole saaneet arvioitavakseen tutkimuksen mallia.

9.1 Lausunnot ja näkemykset

9.1.1 Ensimmäinen asiantuntijalausunto

Varatuomari Jyrki Kivistö kertoo kirjeessään 6.3.2002, että hän on aikoinaan maakuntahallintoa pohtiessaan lähtenyt siitä, että itsehallinnon edellytyksiä ovat ylimmän päättävän elimen valinta asukkaiden toimesta ja verotusoikeus. Ongelmaksi muodostuisi miten välttää verorasituksen nousulta.

Lakihahmotelmaluonnoksen itsehallintoa koskevan pykälän mukaan maakunnilla olisi perustuslain ja Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjan turvaama itsehallinto. Huomautuksena on, että perustuslaki ei turvaa itsehallintoa. Suomi on ratifioinut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, joka on periaatteessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Sen määräykset ovat kuitenkin niin väljät, että käytännössä ne eivät tule suoraan sovellettavaksi. Huomautus johti 1 §:n uuteen muotoiluun.

Jäsenyyden osalta huomautuksena on, että kuntien itsehallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, joten ero kuntaan on merkittävä.

Lakihahmotelmassa on kuitenkin ajateltu noudattaa maakunnan liittojen järjestysmuotoa, jolloin jäseniä olisivat kunnat (2 §).

Luonnoksessa oli pykälä, jonka mukaan maakunnalla on yleinen toimivalta aluettaan koskevilla asioilla. Huomautuksena on, että maakunnalla ei voi olla yleistä toimivaltaa, koska kunnilla on yleinen toimivalta. Jos maakunnalla olisi yleinen toimivalta, oltaisiin kestävämmässä tilanteessa. Huomautus johti pykälän poistamiseen.

Maakunnan tehtäviksi oli kaavailtu maakuntaa palvelevan julkisen vallan toiminnan ohjaaminen ja valvonta, maakunnan edustaminen ja kunnallisen

itsehallinnon suojaaminen ja kehittäminen. Huomautukset johtivat ohjaus- ja valvontatehtävän tarkempaan määrittelyyn (7 §).

Toimielimet oli määritelty luonnoksessa ylimalkaisesti. Huomautukset johtivat tarkempaan määrittelyyn (5 §).

Hallintomenettelystä huomautuksena on, että esittelijänä voi toimia vain maakuntahallinnon viranhaltija. Lakihahmotelmassa on valmistelun ja esittelyn työvoimakustannusongelma ajateltu ratkaistavaksi siten, että valtion aluehallinnolla ja maakunnilla ei olisi päällekkäistä valmistelevaa ja esittelevää virkakoneistoa, vaan esittelyssä voitaisiin ylittää hallintoraja. Tällöin esittelijän vastuu olisi vastuuta tietojen oikeellisuudesta, ja maakunnan päätös olisi luonteeltaan lausunto saatujen tietojen pohjalta. (7 §)

Luonnoksen mukaan perussääntö olisi alistettava valtioneuvoston ratkaistavaksi. Huomautuksena on, että vahvistaminen on parempi sana, ja että itsehallintoon valtioneuvoston vahvistaminen sopii huonosti. Kuntayhtymä ilmoittaa perustamisesta lääninhallitukselle. Huomautukset johtivat uuteen sanalliseen muotoiluun. Kun hahmotelmaan myöhemmin lisättiin mm. luettelo maakunnista, on valtioneuvoston vahvistaminen säilytetty. (10 §)

Yleisarviona on, että hahmotelmassa ollaan lähellä kuntayhtymää.²

9.1.2 Kansalaiskeskustelua kansanedustajan kanssa

Kansanedustaja Pirkko Peltomon ja kirjoittajan väittelystä mielipidesivulla voi nostaa esiin kansanedustajan uskon kunnalliseen itsehallintoon ja maakunnan liittojen neuvottelevaan, verkostomaiseen toimintaan tehokkaan hallinnon osana:

”Nykyisten maakuntaliittojen konsultoiva ja neuvotteleva rooli on juuri sitä uutta, tehokasta hallintoa, johon meidän tulisi pyrkiä. Sääntelyn ja käskemisen aika on ohi, kumppanuuden ja verkostoitumisen aika taas on käsillä. Kunnat eivät kaipaa riesakseen uusia, vanhojen 1970-luvun lääninhallitusten kaltaisia määräilijöitä eivätkä kansalaiset kaipaa uutta verokarhua niskoilleen jo nyt äärimmäisen tiukan verotuksen maassa.

Verotusoikeudella, käskyvallalla ja virkamiesarmeijalla varustettu maakuntahallinto riistäisi päätösvaltaa kunnilta ja resurssit maakunnan ihmisiltä. Keskushallintoa ei tämänkaltaisen maakuntahallinnon pakkopaidan luominen hetkauttaisi.”

Eduskunta säätää lait ja päättää budjetista. Poliittisemmin painottuneen maakuntahallinnon mahdollisuudet jäävät kansanedustajalta näkemättä.³

Kansanedustajien on otettava huomioon kansalaisten taholta tulevat paineet. Eduskunnalla on tahdonmuodostusta varten järeä keino - perustuslain muutos – mutta kansalaispainetta muutoksen suuntaan ei näytä olevan. Eduskunnassa ja hallinnossa alueellinen itsehallinto nähdään käytännöllisenä hallinnon järjestelykysymyksenä.

9.1.3 Alueiden komitean virkamiehen haastattelu

Johtava hallintovirkamies Risto Raivio kertoi, että hänen eurooppalaisessa työympäristössään on käsityksenä, että Suomessa on vahva kunnallishallinto, mutta kansanvaltainen aluehallinto puuttuu. Profiilin nostaminen olisi tarpeen, ja se pitäisi perustaa omaan perinteeseen:

”Jotta systeemi toimii hyvin, sen täytyy olla juureva, sen täytyy pohjautua omaan traditioon, joka kylläkään ei ole syntynyt umpiossa vaan vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Ei mikään malli sinänsä kopioituna toimi, eikä sellaista ole kukaan ajatellutkaan.”⁴

Jos ajatellaan kansanvaltaista alueellista itsehallintoa ihanteena, ei Suomessa eurooppalaisen ajattelutavan näkökulmasta olla tämän ihanteen toteuttamisessa kovin pitkällä – Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Maakuntien asema ”liittoina” itsehallinnon toteuttajina näyttää heiveröiseltä. Tutkimuksen lakiehdotukset olisivat alueiden komitean virkamiehen kaipaamaa profiilin nostoa kansainvälisesti.

9.1.4 Sisäasiainministeriön hallinnon ja aluekehityksen osaston ylijohtajan haastattelu

Ylijohtaja Pekka Kilpi toimi Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi CLRAE:n CDLR-virkamiestyöryhmän puheenjohtajana, joten Suomella oli vahva edustus Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjan valmistelussa. Sisäasiainministeriön näkökulmasta aluehallinto on Suomessa edelleen liian hajanainen. Parempaa toimivuutta varten pitäisi vahvistaa kansanvaltaa:

”Huolimatta tehdyistä uudistuksista aluehallinto on edelleen liian hajanainen ja liian koordinoimattomasti toimiva. TE-keskusten muodostaminen vähensi toimijoiden lukumäärää, ja yhtenäisyyttä on saatu aluejaon yhtenäistämällä, kun maakuntajako on lakisääteisesti valtion aluehallinnon aluejakojen pohjana. Aluekehityslaila on koordinoitivaltaa yli valtion aluehallintoviranomaisten annettu maakuntien liitoille, mutta ei kuitenkaan kovin pitkälle menevää. EU-ohjelmien puitteissa maakunnan liitot ja niiden johtama maakunnan yhteistyöryhmä omaa kohtuullista ohjausvaltaa ja on osoittautunut kohtuullisen toimivaksi. Ongelmana on, että toimijoita on edelleen runsaasti ja erilaisia hankkeita on ristiin rastiin. En näe käytännöllisenä ratkaisuna sitä, että pantaisiin virkamiehiä koordinoimaan toinen toisiansa, vaan tehokas koordinointi voi tapahtua vain jonkinlaisen kansanvaltaisen sateenvarjon puitteissa. Maakunnan liittojen tehtävälä ja päätösvalta ovat sen laatuksia, että on vaikea perustaa sellaista demokratiaa, johon osallistuminen ihmisiä kiinnostaisi. Keskushallinnosta voidaan siirtää päätösvaltaa aluehallintoon, mutta ratkaiseva vahvistuminen edellyttäisi

tehtävien siirtoa myös kunnista, mutta kuntajärjestelmän perusteita ei Suomessa haluta purkaa. Valtio on lähtemässä kannustamaan kuntien seutukunnittain tapahtuvaa yhteistyötä siten, että valta ja vastuut säilyisivät kunnilla. Kansanvaltaa pitäisi vahvistaa, koska sitä kautta aluehallintoa saataisiin toimivammaksi.”⁵

Ministeriöiden erilliset aluehallintovirastot näyttävät aiheuttavan sisäasiainministeriössä painetta koordinoinnin järjestämiseen maakunnan liittojen asemaa vahvistamalla. Niemi-Iilahden ym. ehdotus TE-keskusten ja maakunnan liittojen yhdistämisestä sekä Riepuhan ehdotus maakuntaneuvostosta näyttävät olevan yrityksiä vastata tähän paineeseen. Tutkimuksen ajattelutavan mukaan valtionhallinnon koordinointi pitäisi järjestää Riepuhan kaavailun suuntaisesti ministeriötasolla ja Niemi-Iilahden ym. ehdottaman valtion aluekeskuksen toimesta aluetasolla. Näistä Riepuhan ehdotusta on ryhdytty toteuttamaan. Ajankohtaisessa kunta- ja palvelurakennemuudistuksessa on valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisen ongelma siirretty syrjään. Se on edelleen olemassa, ja tämä tutkimus pyrkii tuomaan aineksia tästä ongelmasta käytävään keskusteluun.

9.1.5 Maakuntajohtajan mielipide

Aluepolitiikassa ei maakuntajohtaja Antti Mykkäsen mielipidekirjoituksen mukaan ole löydetty selvää linjaa:

”Suomen aluepolitiikka ja sen toteutus on tänä päivänä hapuilevaa. Sama koskee peruspalveluja ja niiden järjestämistä. Jotkut vannovat valtion ja keskusohjauksen nimeen, toiset kannattavat kuntia ja alueellista päätöksentekoa. Yhtäällä puuhastellaan erilaisten seutumallien kanssa, toisaalla vaaditaan keskuskaupunkien vetovastuuta. Maaseutu- ja kaupunkipoliittikot ovat eri leireissä.”

Hän ottaa kantaa mm. seutuyhteistyöhön:

”*Seutuyhteistyöstä* ei ole sinänsä pahaa sanottavaa. Ongelma vain on, että 5–15 vuoden aikasihdillä maassamme on lukuisia seutukuntia, jotka edes hynttyyt yhteen pistäneenä eivät kunnolla selviä hyvinvoinnin ja sivistyksen perusvelvoitteistaan.

Lisäksi on huomattava, että seutukehitystä ajavat sekä ne, jotka katsovat sitä kautta edettävän kuntaliitoksiin, että ne, jotka pitävät seutuistumista turvana liitoksia vastaan. Aikaa myöten nämä intressit joutuvat vastakkain. Seutuistumisesta tulee seutu istumista.”

Vastuut pitäisi täsmentää. Suomeen pitäisi luoda eurooppalaisen esikuvan mukainen, kansanvaltainen maakuntahallinto esimerkiksi Kainuun malliin perustuen:

”Aluepolitiikan toteutukseen on saatava selvä ja ymmärrettävä linja. Valtion ja sen alushallinnon sekä maakuntien ja kuntien tehtävät ja vastuut on

määriteltävä selkeästi. Aluepolitiikkaa ja sen päätöksentekoa on yksinkertaistettava ja kansanvaltaistettava.

Eduskunnan tehtävänä on päättää aluepoliittisesta lainsäädännöstä. Se määrittelee aluepolitiikan peruslinjaukset, hallinnon puitteet ja voimavarat.

Valtioneuvoston puolestaan on päätettävä hallituskaudekseen yksityiskohtaiset linjauksensa. Sen on määriteltävä ne painotukset, joita maan hallitus pitää aluepolitiikan ja aluekehityksen toteuttamisessa välttämättöminä ja tärkeinä. Ne sitovat kaikkia ministeriöitä ja niiden alaista toimintaa.

Eurooppalaisten perinteiden mukaisesti Suomeen luodaan kansanvaltainen maakuntahallinto esim. Kainuun malliin perustuen. Sen yhteyteen voidaan koota valtion aluehallinnon kehittämistoiminnot mm. te-keskuksesta, lääninhallituksesta, ympäristökeskuksesta ja tiepiiristä. Kunnallisten hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen järjestämisvastuu kootaan niin ikään maakuntahallinnon yhteyteen, mutta palvelut tuotetaan kunnissa niiden omina toimintoina tai yksityisesti.

Valtiovalta ohjaa talousarviostaan kehittämisrahoituksen yhtenä könttösommana jokaiseen maakuntaan.

Kansanvalta toteutuu, kun maakuntavaltuusto – ja miksei myös maakuntajohtaja – valitaan suorilla vaaleilla kunnallisvaalien yhteydessä.”⁶

Maakuntajohtaja erittelee kirjoituksessaan kokemusperäisesti ajankohtaista tilannetta. Käynnissä olevat, periaatteellisella tasolla päällekkäiset sisäasiainministeriön johtamat hankkeet ovat osoituksia tavoitteiden epämääräisyydestä. Maakunnan liitoilla näyttäisi olevan edellytyksiä esiintymiseen linjan luojina, mutta ne ovat pitäytyneet saamiensa uusien hallintotehtävien hoitamiseen. Tutkimuksen ehdotukset ovat samansuuntaisia maakuntajohtajan käsitysten kanssa.

9.1.6 TE-keskuksen virkamiehen mielipide

EU-koordinaattori Timo Aro arvostelee mielipidekirjoituksessaan aluepoliittisten ohjelmien paljoutta ja sisäasiainministeriön pyrkimystä koota aluehallintoa yhdeksi kokonaisuudeksi maakunnan liittoihin. Sen sijaan pitäisi kehittää nykyistä toimintamallia:

”Sisäministeriölle aluehallinnon uudistaminen tarkoittaa päätöksenteon keskittämistä maakuntaliittoihin. Kyse on vallasta ja vallankäytöstä. Maakuntaliitot haluaisivat koordinoita TE-keskusten, lääninhallitusten ja muiden valtion viranomaisten sektorikohtaista ja EU-rahojen kohdentamista. Demokraattisen päätöksenteon lisääminen on sama kuin maakuntajohtajien vallan lisääminen ja vaaleilla valittu maakuntavaltuusto.

Tässä ollaan vaarallisen lähellä näennäisdemokratiaa. Käytännössä tehtävien, rahojen ja päätöksenteon keskittäminen tarkoittaisi pienen

virkamiespiirin ja puolueiden johtavien “politrakkien” elitististä valtakeskittymää.

On vaikea uskoa, että näin massiivinen keskittäminen lisääisi kansalaisten hallintoa koskeva[a] luottamusta tai lisääisi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Mitä järkeä on romuttaa sektorikohtaista asiantuntijuutta ja erikoisosaamista vaativat asiat poliittisen “sullemulle” -edunvalvonnan alttarille? Asioiden pitää olla tärkeämpiä kuin poliittiset voimasuhteet tai kuntakohtainen rahojen jyvitys. Jokaisella uudistuksella pitäisi syntyä konkreettista lisäarvoa aikaisempaan verrattuna, mutta tässä tapauksessa otettaisiin kukonaskel eteenpäin ja tiikerinloikka taaksepäin.

Ennen “uudistuksia” pitäisi kehittää nykyistä toimintamallia. Onnistuneita esimerkkejä aidosta “valtataistelusta vapaasta” kuntien ja valtion aidosta yhteistyöstä ovat esimerkiksi osaamiskeskusohjelma ja työttömien yhteispalvelupisteet.”⁷

TE-keskuksen virkamiehen näkemystä toteuttava ratkaisu voisi olla Niemi-Iilahden ym ajatus aluekeskuksesta aluetason hallinnollisena koordinoitielimenä, jolloin maakunta olisi tämän tutkimuksen kaavailun mukainen poliittinen ohjauselin.

9.1.7 Maaherran mielipide

Maaherra Heikki Koski esittää mielipidekirjoituksessaan etenemisjärjestyksen:

”Valtion keskushallintoa uudistettaessa päätetään, mitkä tehtäväkokonaisuudet ja kuinka laaja taloudellinen ratkaisuvälä siirretään aluehallintoon, lähemmäs palvelujen käyttäjiä ja asiakkaita, eli kansalaisia, yhteisöjä ja yrityksiä.

Kuntarakennetta uudistettaessa pidetään silmällä ensi sijassa sitä, millaisen kuntarakenteen sisällä kansalaisten perusoikeudet toteutuvat kunnallisten peruspalvelujen kautta riittävinä ja taloudellisesti. Sehän on peruskysymys, ei se, missä rajat kulkevat.

Maakuntien liittojen asemaa vahvistetaan edelleen siirtämällä alueille myös taloudellista ratkaisuvälä ja samalla tuetaan allianssikehitystä, usean maakunnan yhteistyörakennetta.

Pirstaleista aluehallintoa kootaan yhteen toimijoiden keskinäisen verkottumisen ja yhteistyön avulla ja samalla näiden toimintatapoja yhtenäistään.”⁸

Maaherra näkee hallinnon ongelmat kokonaisuutena. Valtion ja kuntatason hallintoa tulisi kehittää samanaikaisesti. Maakunnan liittojen asemaa pitäisi vahvistaa.

9.1.8 Kainuun maakuntajohtajan lausunto

Kainuun maakuntajohtaja Hannu Leskinen kertoi pyynnöstä kommenttejaan, tuntojaan lakihahmotelmasta sähköpostiviestillä:

- Hyvä, mutta puolitiehen jäävä esitys.
- Ei oikeasti anna maakunnalle itsehallinnollista asemaa. Toimivallan merkittävästi siirtyessä tulisi kansalaisten valita maakuntavaltuusto suoraan, jolloin se olisi vastuussa kansalaisille. Itsehallintoa nakertaa ja muutenkin sen merkitystä syö se, että kunnanvaltuutetut valitsevat maakuntavaltuuston. Se pitää yllä kuntakohtaista edunvalvontaa, koska vastuu on kunnalle eikä kansalaisille.
- 5 § Toimielimet: hyvä kokeilla erilaisia maakuntajohtajan valintamalleja.
- 7 § Tehtävät: sekava, ohjaus jäänee heikohkoksi.
- 9 § Talous: voisi pohtia muitakin ilmaisuja kuin maksuosuudet. Kieli viittaa edelleen kuntavaltuustoon, ei itsehallintoon.
- 11 § Maakuntien yhteistoiminta: hyvä, maakunnille suorat reitit tehdä yhteisiä esityksiä alueiden edustuksista.⁹

Kainuun maakuntajohtajan lausunnolle antaa painoa hallintokokeilusta saatu kokemus. Maakuntajohtajan kommentoimukseen saamassa lakihahmotelmassa maakuntavaltuusto olisi valittu kuntien valtuutetuista samalla tavalla kuin maakunnan liittojen valtuustot. Arvostelun johdosta lakihahmotelman toimielimiä koskeva 5 § on kirjoitettu uudestaan lisäämällä maakuntavaltuuston valinnan vaihtoehtoiksi suorat vaalit ja suorat kiintiövaalit. Ajatus suorista vaaleista on Kainuun maakuntajohtajan esitelmästä.¹⁰ Maakunta olisi 7 §:n mukaan ollut ensisijaisesti poliittinen ohjauselin. Pykälän teksti on korvattu Kainuun hallintokokeilusta tehdyn perussopimuksen tehtäväpykälän tekstillä sitä jonkin verran muunnellen ja täydentäen. Uuden tekstin mukaan maakunta olisi ensisijaisesti kunnallisen palvelutuotannon järjestäjä ja hoitaisi lisäksi nykyisten maakunnan liittojen tehtävät. Lisäksi aluejaotusta koskevaa 8 §:ää on muutettu enemmän maakunnallista itsehallintoa korostavaksi. Myös taloutta koskevaa 9 §:ää on muotoiltu uudelleen.

9.2 Johtopäätöksiä

Paneelin ensimmäisestä asiantuntijalausunnosta voi nostaa esiin periaatetason kysymyksen yleisestä toimivallasta. Monitasokansanvallan näkökulmasta jokaisella tasolla pitäisi olla lailla määrättyjen tehtävien lisäksi vastuu myös sellaisista tasonsa asioista, joista ei ole säädetty laissa. Esimerkiksi kunnilla olisi yleinen toimivalta paikallisissa asioissa ja maakunnilla aluetason asioissa. Yleisen toimivallan määrittelyn korvaa tehtävien määrittely tavalla, joka antaa maakunnalle mahdollisuuden käsitellä myös sellaisia asioita, joista ei säännellä yksityiskohtaisesti laissa ja sopimuksissa. Toisena asiana nousee esiin esittelyn

järjestäminen. Lakihahmotelmassa maakunnan tehtäviin voi kuulua lausuntojen antaminen ja ehdotuksien tekeminen viranomaisille. Voidakseen toteuttaa tätä tehtäväänsä niiden on saatava tieto valtion aluehallintoviranomaisten suunnitelmista. Tiedon saaminen esittelyn muodossa antaa mahdollisuuden käydä keskustelua ja myötävaikuttaa yhteisymmärryksen syntymiseen. Maakuntaitsehallinnon olemuksesta lausunnonantaja toteaa, että itsehallinnon edellytyksiä ovat ylimmän päättävän elimen valinta asukkaiden toimesta ja verotusoikeus, jolloin ongelmaksi muodostuu miten vältetään verorasituksen nousulta. Lakihahmotelmassa ylimmän päättävän elimen kansanvaltaiselle valinnalle on annettu kolme vaihtoehtoa jäsenkuntien perussopimuksella päätettäväksi. Talouden järjestäminen lakihahmotelmassa perustuu Kainuun malliin, jossa lähtökohtana on kunnallisen palvelutuotannon kustannustehokkuuden ja asiakaspalvelun parantaminen siten, että maakuntaa ja kuntia tarkastellaan tuotannollisena kokonaisuutena. Maakunta ei olisi erillinen, maakuntaverolla rahoitettava virasto, vaan ensisijaisesti kunnallisen palvelutuotannon järjestäjä ja johtaja, jonka tavoitteena olisi yhteiskunnan varojen käytön optimointi.¹¹

Maakunnilla Suomessa on identiteettiongelma. Käynnissä olevat kokeilu- ja kehittämishankkeet kiertävät tätä ongelmaa. Paneelin haastattelut ja mielipidekirjoitukset tuovat esiin periaatteellisia ja käytännöllisiä näkökohtia, mutta mielipiteet hajaantuvat. Maakuntajohtajat edustavat selvää linjaa identiteetin luomisessa ja organisaation järjestämisessä.

Kainuun maakuntajohtaja pitää lausunnossaan monien muiden tavoin suoria kansanvaaleja maakuntavaltuuston valinnassa edellytyksenä maakuntaitsehallinnolle. Lakihahmotelmassa on ajateltu varovaisempaa etenemistä kuin Kainuun hallintokokeilussa, koska maakuntaitsehallintoon suhtaudutaan muualla maassa osin ennakkoluuloisesti. Tämän vuoksi maakuntavaltuuston valintatavalle on annettu kolme vaihtoehtoa jäsenkuntien perussopimuksella päätettäväksi. Kainuun hallintokokeilu on kunnallisten palvelujen uudelleenjärjestely, minkä seurauksena maakunnan koko antaa sille vahvan aseman myös valtion aluehallinnon elinten ja maakunnan yhteistyössä. Kainuun malli ratkaisee pitkälti aluehallinnon koordinoitioingelman. Maakunta on organisatorisen voimansa ansioista poliittisesti keskeinen toimija. Valtionhallinnon alueelliset toimielimet hoitavat lakisääteiset erikoistehtävänsä yhteistyössä maakunnan kanssa.

Seutuyhteistyökokeilu ja Kainuun hallintokokeilu jatkuvat vuoteen 2012. Kokeiluajan lopulla on päätettävä kokeilujen vakinaistamisesta tai lopettamisesta ja siitä, miten saatuja kokemuksia sovelletaan muualla Suomessa. Tutkimuksen aineistosta voi päätellä, että Kainuun hallintokokeilu

toteuttaa sille asetetut tavoitteet paremmin kuin seutuyhteistyökokeilu. Sama koskee kunta- ja palvelurakennemuutoshanketta. Tähän perustuen tutkimuksen lakihahmotelma on laadittu sovellukseksi Kainuun mallista muita maakuntia varten.

VIITTEET 9 LUKUUN

1 Niiniluoto teoksessa Popper 1995, s. viii.

2 Kivistö, kirje 6.3.2002.

3 Peltomo 1997, lainaus 3.5.1997, Kähkönen 27.4.1997.

4 Raivio, haastattelu 2.5.2001.

5 Kilpi, haastattelu 29.5.2001.

6 Mykkänen 2002.

7 Aro 2002.

8 Koski 2003.

9 Leskinen, sähköpostiviesti 23.4.2006.

– Vuoden 1970 komitean lakiehdotuksen 6 §:n mukaan maakunta olisi maakuntavaltuuston vaaleissa yhtenä vaalipiirinä ilman kuntakiintiöitä. KM 1970:A7, s. 85.

10 Sama 2005.

11 Käännöksen perusteella Riberdahl antaa arvion tutkimuksen lakihahmotelman ensimmäisestä versiosta:

“De förslag till lag som Ni lagt fram bygger på utvecklingen i Finland som ser annorlunda ut. I och med att kommunerna är medlemmar och fullmäktige bör bestå av vid kommunalvalet valda fullmäktige rör det sig om ett indirekt valt organ. Vidare saknas beskattningsrätt. Därmed handlar det om ett lagstadgat obligatorisk kommunalt samarbetsorgan på regional nivå. Detta kan inte jämföras med de svenska landstingen utan närmast med de samarbetsformer mellan kommuner som i Sverige kallas för kommunalförbund och i Finland kallas för samkommuner.” Riberdahl, kirje 19.12.2002.

10 KANSAINVÄLINEN NÄKÖKULMA

Tutkimuksen ehdotusten kehittäminen on nojannut pääasiassa kansalliseen lainvalmistelu- ja lainsäädäntöperinteeseen sekä käynnissä oleviin kokeiluihin. Alueellisen itsehallinnon perustamisen yleisenä normistona on ollut Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos. Yleisesti katsoen kansainvälinen vaikutus Suomen lainsäädäntöön on lisääntynyt EU-jäsenyyden johdosta. Suomalaista organisaatiolainsäädäntöä ei kuitenkaan voi kehittää ottamalla kansainvälistä aineistoa käsikirjamaiseksi oppaaksi lakitekstien laadinnassa. Tämän vuoksi tutkimus on jäsenelty siten, että ulkomaista aineistoa käsitellään yksityiskohtaisemmin tässä osassa ensisijaisesti koetteluun apuvälineenä.

Mennola totesi *lectio praecursorio*ssaan, että maakuntien poliittinen autonomia ei 1980-luvun alussa kuulunut Suomessa käytettyyn tai edes hyväksyttyyn käsitteistöön. Hän totesi tutkimuksensa osoittavan, että uuden Euroopan kansanvaltaan kuuluu välttämättömänä osana sekä horisontaalinen että vertikaalinen vallanjako. Poliittinen valta on jaettava myös pystysuunnassa kaikkien todellisten yhteisötasojen kesken koko Euroopan tasolta aina kyläyhteisöjen tasolle saakka. Omissa asioissaan autonomisten maakuntien tulisi kuulua demokraattiseen Eurooppaan kaikkialla, myös Suomessa.¹

Hoikka hahmotteli emeritusluennossaan suomalaisen maakunnan kokonaisarvion selvittämiseksi tutkimusta, joka perustuisi historialliseen kehityskulkuun ja kansainväliseen vertailuun.²

Nämä ajatukset herättävät kysymyksen johtuuko maakunnallisen itsehallinnon vajavainen tila Suomessa siitä, että kehitystä muualla Euroopassa ja yleensäkin ulkomailla ei tunneta riittävästi. Toisin sanoen voitaisiinko riittävän laajan ja syvällisen kansainvälisen vertailuaineiston avulla luoda malli, joka sekä kotimaisesta että kansainvälisestä näkökulmasta täyttäisi nykyaikaisen kansanvallan ja itsehallinnon vaatimukset aluetasolla Suomessa. Tutustuminen aikaisempaan ja ajankohtaiseen kansainväliseen aineistoon johtaa tällaisen tehtäväasettelun kyseenalaistamiseen.³ Maakuntaitsehallintoa selvittäneiden komiteoiden mietintöihin on alusta alkaen sisältynyt katsaus ulkomaisten olosuhteisiin.⁴ Alueiden Eurooppa on ollut hallinnon uudistamisen, kansainvälisten seminaarien ja tutkimus- ja julkaisutoiminnan aiheena jo 1950-luvulta alkaen. Aihepiiriin perehtyneet tutkijat ja komiteoiden sihteereinä toimineet virkamiehet ovat olleet ja ovat edelleenkin hyvin perillä kansainvälisestä kehityksestä.

Aluetason lainsäädännön oikeusvertailun ongelmallisuutta voi kuvata esimerkiksi Ison-Britannian lainsäädännöstä. Uutta aluepolitiikkaa toteuttaa *The Regional Development Agencies Act* vuodelta 1998. Perustetuilla alueellisilla elimillä on yhtymäkohtia maakunnan liittojen tehtävien ja maakunnan yhteistyöryhmän kokoonpanon ja työtapojen kanssa. Tämän tutkimuksen metodi edellyttäisi 53 sivua käsittävän lakijulkaisun kääntämistä suomeksi vertailevaa erittelyä varten. Se ei kuitenkaan olisi asian ymmärtämisen kannalta riittävää. Pätevän oikeusvertailun tekeminen edellyttäisi brittiläisen oikeusperinteen ja kielellisen merkityssisällön tuntemuksen lisäksi sen hallintojärjestelmän tuntemusta, jonka osana ko. lailla perustettu toimielin toimii.⁵

Ollakseen pätevää oikeusvertailu tulisi kohdistaa tarkoin määriteltyyn ilmiöön ja aineisto tulisi rajata hallittavissa olevaan määrään vertailukohteita. Esimerkiksi sopii Marja Sutelan väitöskirja, jossa tutkittiin kunnallista kansanäänestystä suoran kansanvallan toteuttamisen muotona vertailukohteina Schleswig-Holsteinin osavaltio Saksassa ja Zürichin kantoni Sveitsissä.⁶

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on, että ongelmana on suomalainen doktriini eikä tiedon puute kansainvälisestä kehityksestä. Suomalaista ajattelutapaa on selvitetty edellä. Kansainvälinen näkökulma tulee valaisuun Euroopan yhteisöjen keskeisten aluesäännösten ja Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen käsittelyn avulla. Aluetason oikeusvertailua palvelee Ruotsin kehityksen tarkastelu.⁷

10.1 Kansainväliset vaikutteet Suomessa

Ruotsissa säädettiin asetus maakäräjistä vuonna 1862 osana kunnallishallinnon uudistamista. Suomessa ensimmäinen ehdotus ylemmänasteisen itsehallinnon luomisesta tehtiin valtiopäivillä vuonna 1867, ja ensimmäinen lakiehdotus julkaistiin komiteamietinnössä vuonna 1881.⁸ Esikuvana oli Ruotsin asetus. Komitean esityksen liitteenä on selostus ”Muistoon-panoja Ruotsin maakeräjälaitoksesta sekä vastaavista seikoista muissa maissa”.⁹ Kaikissa sen jälkeen tehdyissä esityksissä oli perustana ruotsalainen ajattelutapa kaksiaasteisesta kunnallishallinnosta siten, että kansanvaltaiset maakärjäkunnat toimivat lääninhallinnon rinnalla ja sen valvonnassa.

Itsenäistymisen jälkeen tehdyt lakiehdotukset olivat muunnelmia edellisistä Ruotsin mallin mukaisista ehdotuksista, mutta mallia yksityiskohtaisempia. Itsehallinnon korostus heikkeni niin, että vuonna 1883 mietintönsä antanut ns. Hannuksen II väliportaanhallintokomitea luopui maakuntaitsehallintoajattelusta asettaen tavoitteeksi lääninhallinnon kansanvaltaistamisen luottamusmiešhallinnon avulla.¹⁰

1990-luvulla kääntyi huomio kansanvallan kehittelystä aluehallinnon hallinnollisiin puutteisiin Euroopan unioninjäsenyyden kannalta. Vuonna 1992 jätettiin hakemus Euroopan unioniin liittymisestä, ja samana vuonna valmistui selvitysmies Kauko Sipposen mietintö ”Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin” (KM 1992:34). Siinä ehdotettua lakia ei kuitenkaan säädetty, vaan organisaatiosäännökset sisällytettiin lakiin alueiden kehittämisestä (1135/1993). Valtion aluehallinto uudistettiin edellä kuvatulla tavalla, ja uusi alueiden kehittämislaki säädettiin vuonna 2002 (602/2002). Keskeiseksi kansainvälistä näkökulmaa edustavaksi tekijäksi muodostui EU:n rakennerahastovarojen hallinnointi (Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista 1353/1999), ja ratkaisut olivat perinteellisen hallintojärjestelmän uudelleenmuotoilua tämän tehtävän hoitamiseksi. 1990-luku on merkinnyt myös aluetason päätöksentekijöiden kansainvälisen näkökulman avartumista Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin alueiden komitean jäsenyyden muodossa. Tällä on saattanut olla vaikutusta Ruotsin mallista irrottautumiseen ja omintakeisiin pyrkimyksiin.¹¹

VIITTEET 10 LUKUUN

- 1** Mennola 1991a, s. 93, 97.
- 2** Hoikka 2000, s. 126.
- 3** Ensimmäinen laaja kartoitus paikallishallinnosta Euroopassa ilmestyi vuonna 1895. Lidström 1996, s. 189.
- 4** Varhaisista katsauksista ks. esim. KM 1881:3, KM 1884:3, Lainvalmistelukunta 1912:2, KM 1919:24.
- 5** Vrt. HE 55/2002 vp, s. 65; SOU 1999:116, s. 159–160; Leigh 2000, s. 22–33. Toinen esimerkki ongelmallisuudesta oikeudellisessa tutkimuksessa on Skotlannin itsehallinto, ks. Scotland Act 1998.
- 6** Sutela 2000. Vrt. Klami 1984, s. 115.
- 7** KM 1881:3, s. 52–82.
– Kirjallisuutta esim.: Mennola 1991b ja 1999b; Pickvance – Preceteille 1991; Eurooppalaiset hallinnot 1995; Läntisen Euroopan aluehallinnon keskeiset piirteet, Sisäasiainministeriö 1998; Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999; SOU 1999:116; Sandberg – Ståhlberg 2000. Kuvaus Tanskasta: Maakuntahallinto 1984, s. 26–34. Tanskan järjestelmä on kuitenkin muutettu. Valmistelusta: Danmark skrotar landstingen... DN 29.4.2004. Linkit Tanskan ja Norjan uudistushankkeiden kuvauksiin löytyvät Sveriges Kommuner och Landsting –sivuilta <www.skl.se>
- 8** Tiihonen 1986a, s. 115–117.
- 9** KM 1884:3, s. 60. – Asetus on selostettu jaksossa 13.1 Maakärjäkunnat. Senaatin lakiesitys oli jonkin verran Ruotsin asetusta laajempi käsittäen ehdotuksen myös toimeenpanoelimestä, jollaista Ruotsin asetuksessa ei ollut. Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys 1882:26.
- 10** Tiihonen 1986a, s. 124–127.
– Myös kuntainliittomuodon lakisääteistämisessä näyttää Ruotsin esikuvalla olleen vaikutusta: “Ända sedan 1919 har det funnits en lagstadgad möjlighet för kommuner att bilda kommunförbund i detta syfte.” Krantz 2002, s. 15.
- 11** Alavaikko 2002.
– “Det är väl känt att EU-medlemskapet har utgjort en viktig drivkraft i det finländska regionala reformarbetet.” SOU 2000:85, s. 134.
– “... since the early 1960s, there had been a revival of regionalist movements and pressures to strengthen democracy. 1970s in the decade of decentralisation... there is not much evidence that regions really have become an essential level of government in Europe. The story is one of much symbolic politics and institutional innovation and not much real redistribution of power between levels of government, other than to the supranational level.” Le Galès ym. 1998, s. viii.

11 EUROOPAN YHTEISÖOIKEUS JA ALUEHALLINTO

Kansainvälinen vaikutus alueelliseen itsehallintoon Suomen oikeusjärjestyksessä tulee tällä hetkellä ensisijaisesti Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston jäsenyyksien kautta. Molempien tavoitteena on rauhan turvaaminen Euroopassa, mutta eri keinoin.

Euroopan unionin tavoitteena on turvata rauhantilan säilyminen taloudellisen ja osittain myös poliittisen yhdentymisen avulla. Alueellinen itsehallinto nähdään taloudellisen tehokkuuden välineenä ja kulttuurisena voimavarana. Alueelliset organisaatiolait kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta komission vaatimukset sen pyrkiessä toteuttamaan unionin tavoitteita on otettava huomioon aluehallinnon organisaatiota kehitettäessä.¹

Maastrichtissa vuonna 1992 tehty sopimus Euroopan unionista perustuu Euroopan yhteisön Roomassa vuonna 1957 tehtyyn perustamissopimukseen. Sopimuksilla perustettu eurooppalainen yhteistyö toteuttaa jo Montesquieun esittämää ajatusta, jonka mukaan rauhan säilyminen valtioiden välillä voidaan turvata niiden taloudellisella yhteistyöllä. Uusi, tällaisen yhteistyön toimivuuden takaava oivallus on, että valtiot sopivat ylikansallisesta lainsäädännöstä. Tällaista oikeusjärjestystä voidaan pitää euroopanlaajuisena yhteiskuntasopimuksena. EU:n instituutioille on tyypillistä vallanjakoperiaatteen soveltaminen, toimeenpanon korostuneisuus ja tapaoikeuden piirteitä omaava oikeusjärjestyksen kehittäminen. Europarlamentin tehtävät ja toimivalta on määritelty suurelle edustuselimelle sopiviksi. Toimeenpano on keskitetty komissiolle. Yhteisöjen tuomioistuin tuottaa ratkaisullaan yleisesti sovellettavaa oikeutta. Tätä kirjoitettaessa ajankohtainen asia on EU:n perustuslain käsittely. Euroopan yhteisöjen institutionaalisissa oikeuskäsityksissä on mielenkiintoisia symmetrisiä piirteitä.² Suomea koskevat liittymismääräykset ovat vuonna 1994 Korfulla allekirjoitetussa liittymissopimuksessa.³

11.1 Aluehallinto

Alueiden merkitys on tunnustettu Euroopan yhteisössä alusta alkaen. Rooman sopimuksen johdannossa talousyhteisön perustajat

PYRKIVÄT lujittamaan talouksiensa ykseyttä ja takaamaan niiden sopusointuisen kehityksen vähentämällä eri alueiden välisiä eroavuuksia ja muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä...

Maastrichtin sopimuksella tätä pyrkimystä vahvistettiin maininnalla päätöksenteon toissijaisuusperiaatteesta. Sopimuksen allekirjoittajat

OVAT PÄÄTTÄNEET jatkaa kehitystä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia.

Toissijaisuusperiaatetta täsmennetään yhteisön perustamissopimuksen 3b artiklassa:

Yhteisö toimii sille tällä sopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa.

Aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

Yhteisön toiminnassa ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toissijaisuusperiaate on luonteeltaan poliittinen periaate, joka ei muuta yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta. Ydinajatuksena on, että päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia. Jos toiminta voidaan hoitaa alemmalla tasolla, ylemmän tason tulee pidättäytyä. Toissijaisuusperiaate yhteisön oikeudessa koskee pääasiassa jäsenvaltioiden kanssa jaetun toimivallan alueita, mutta sillä saattaa olla merkitystä myös yhteisön yksinomaisen toimivallan alueilla erityisesti harkittaessa tällaisen toimivallan käyttöönottoa. Toissijaisuusperiaatteen mukaista olisi suosia⁴ direktiivejä asetusten sijaan.

Vuonna 1984 komissio ja parlamentti antoivat julistuksen yhteisön alueiden liittämisestä päätöksentekoprosessiin. Euroopan parlamentin peruskirja yhteisön maakunnallistamisesta hyväksyttiin 18.11.1988. Yhteisön määritelmän mukaan

*Maakunta tarkoittaa aluetta, joka muodostaa maantieteellisesti selkeän kokonaisuuden, tai sellaisen alueen, jolla on jatkuvuus ja jonka väestöllä on yhteisiä piirteitä ja joka pyrkii säilyttämään tästä johtuvan erityisen identiteettinsä ja kehittämään sitä.*⁵

Asiakirja on samanhenkinen kuin Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos. Toimivaltaristiriitojen käsittelyä koskevat kohdat ovat jonkin verran yksityiskohtaisempia.⁶

Maakunnat ja kunnat saivat virallisen aseman, kun Maastrichtin sopimuksen mukaan

Perustetaan neuvoa-antava komitea, jäljempänä "alueiden komitea", jonka muodostavat alueellisten ja paikallisten yhteisöjen edustajat.

Komitean 222 jäsenestä 9 on Suomesta. (198a artikla)

Aluehallinnon kannalta keskeinen EY-säännöstö on Neuvoston asetus 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. Sitä toteuttavia kansallisia lakeja ovat Laki rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999)⁷ ja Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Asetuksen mukaan alueiden välisiä kehityseroja pyritään vähentämään rakennerahastojen, Euroopan investointipankin ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden kautta (Johdanto, 1). Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tukitoimien täytäntöönpanosta ja valvonnasta vastaavat ensi sijassa jäsenvaltiot (26) siten, että komissio vastaa säännöistä ja rahoituksesta ja jäsenvaltiot soveltamisesta (34). Yhteisön toimilla täydennetään jäsenvaltioiden toimia, ja kumppanuuden tulisi kattaa mm. alueelliset ja paikalliset viranomaiset, talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet (27, 8 artikla). Ohjelmakausi kestää seitsemän vuotta (32). Jäsenvaltiot toteuttavat rakennerahastotoimet hajautetusti (35), ja kullekin tukitoimelle olisi nimettävä yksi hallintoviranomainen (47). Ohjelmatyössä jäsenvaltioiden nimeämät kansallista, alueellista tai muuta tasoa edustavat viranomaiset laativat suunnitelmat (15.1 artikla). Jäsenvaltioiden on toimitettava suunnitelmat komissiolle saatuaan niistä kumppaneiden lausunnot (15.2 artikla). Jäsenvaltion maksuviranomaisena voi toimia kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen (9 o artikla).

Suomessa rakennerahastojen hallinnointi on järjestetty kansallisella tasolla jaettuna eri ministeriöille. Rakennerahastoista saatavat varat ja niiden vastinrahat otetaan pääsääntöisesti valtion talousarvioon (1353/1999, 5 §). Maksuviranomaisina toimivat Euroopan aluekehitysrahaston osalta sisäasiainministeriö, Euroopan sosiaalirahaston osalta työministeriö ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston sekä kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen osalta maa- ja metsätalousministeriö (10 §). Maakunnan liitot vastaavat sisäasiainministeriön ohjauksessa alueellisia rakennerahasto-ohjelmia koskevien ohjelmaehdotusten laatimisesta (14 §; 602/2002, 7 §). Rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten on jokaisessa maakunnassa maakunnan yhteistyöryhmä. Sen asettaa maakunnan liiton hallitus, joka nimeää myös sille puheenjohtajan. Yhteistyöryhmän osapuolina ovat maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat sekä Lapin maakunnassa lisäksi saamelaiskäräjät, valtion viranomaiset sekä työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt (17 §). Työvälineenä on maakunnan yhteistyöasiakirja (21 §). Alueellisia rakennerahasto-ohjelmia ovat tavoiteohjelmien lisäksi Interreg- ja Urban- yhteisöaloiteohjelmat sekä Euroopan aluekehitysrahaston innovatiivisia toimia koskevat ohjelmat ja

teknisen avun toimenpiteet (602/2002, 3 §). Tukitoimenpiteitä varten tarvittava luokitus kehitysalueeksi perustuu seutukuntajakoon. Sen vahvistaa sisäasiainministeriö kuntia ja maakunnan liittoja kuultuaan (38 §).⁸

11.2 Arviointia

Euroopan yhteisöoikeuden tarkastelukulma aluehallintoon on ensi sijassa taloudellinen. EU:n tavoitteiden mukaisesti pyritään tasoittamaan alueellisia eroja ja parantamaan alueiden kilpailukykyä rakennerahastoilla ja investointipankkitoiminnalla. Ohjaava lainsäädäntö sisältää käsityksiä menestyksen keinoista. Oikeudelliset järjestelyt toteutetaan kansallisella lainsäädännöllä.

Neuvoston asetusta 1260/1999 ja Suomen lainsäädäntöä vertaamalla voi todeta, että rakennerahastojen hallinnoinnin monimutkaisuus johtuu osittain kansallisista ratkaisuista. Kumppanuudessa on oleellista yhteistyö ja lausuntojen saaminen, eikä sen muodollistaminen näytä olevan välttämätöntä. Hallinnoinnissa on oleellista, että ohjelmille on määrätty yksi vastuullinen maksuviranomainen, jonka ei tarvitse olla ministeriö; myös alueellinen tai paikallinen viranomainen voi hoitaa tätä tehtävää.⁹

Näyttää ilmeiseltä, että aluehallinnon kehittymättömyys Suomessa on johtanut rakennerahastojen hallinnoinnin yliorganisointiin. Liittovaltioissa tämä hallinnointi on sovitettu valmiisiin rakenteisiin. Itävallassa liittovaltion eri ministeriöt ja osavaltiot hoitavat aluepoliittisia tehtäviä ilman että liittovaltiolla olisi muodollista määräys- tai koordinaatiovaltaa suhteessa osavaltioihin. Saksassa ensisijainen vastuu aluepolitiikasta on osavaltioilla. Liittohallitus osallistuu ohjelman kehysten suunnitteluun ja rahoitukseen. Toimintamallia on käytetty jo 30 vuotta. Aluepoliittisten yritystukien määrä suhteessa asukaslukuun on Suomessa EU-maiden alhaisin.¹⁰ Tämä kertoo osaltaan aluepolitiikan hallinnoinnin heikkouksista.¹¹

Mitkä voisivat siis olla EU:n aluekehitysstrategian toteuttamisen yleiset ehdot kansallisella tasolla? Vaatimukset pohjoismaisesta näkökulmasta voidaan määritellä seuraavasti:

- Valtion sektorirahoituksesta tulisi osa siirtää alueelliseen rahastoon käytettäväksi minkä tyypiseen investointiin tahansa.
- Näiden varojen käytöstä pitäisi päättää valtion ja alueiden edustajien neuvotteluilla siten, että molemmat tasot osallistuvat rahoitukseen.
- Alueellisella tasolla tulisi olla demokraattisesti valittu elin varojen allokoimista varten. Pohjoismaissa tällä elimellä pitäisi olla vahvat yhteydet kuntiin.
- Valtiolla tulisi olla neuvottelija, joka tuntee sekä keskushallinnon prioriteetit että alueellisen tilanteen. Tämä neuvottelija toimisi ”valtionasiamiehenä”.

– Valtio tarvitsee koordinoivan elimen keskushallintotasolla (ministeri), joka voi päättää rahan jaosta alueellisille rahastoille, ja joka voi tukea valtion alueellisia neuvottelijoita.¹²

Euroopan unioni ei puutu muodollisesti jäsenmaiden hallintojärjestelmiin, mutta sen toimintatapa tukee alueellista itsehallintoa. Säännökset eivät aseta esteitä tutkimuksen mallin toteuttamiselle. Alueellisen itsehallinnon vahvistaminen ei kuitenkaan yksin voi ratkaista aluetason hallinto-ongelmia. Euroopan unionin näkökulma korostaa, että aluetasoa on käsiteltävä valtionhallinnon ja alueellisen itsehallinnon muodostamana kokonaisuutena. Lakihahmotelmassa tämä on otettu huomioon tehtävät määrittävissä 7 pykälässä.

VIITTEET 11 LUKUUN

1 Eurooppaoikeudesta Euroopan yhteisöjen ja Euroopan neuvoston oikeutena: ks. esim. Husa 1997a, s. 28–34.

2 “Yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta ei tulisikaan nähdä hierarkiasuhteena, jossa kaikki kansallinen lainsäädäntö on alisteista EY-oikeudelle. Sitä voitaisiin ehkä osuvammin kuvata eräänlaisena monisyisenä vuorovaikutussuhteena, jossa järjestelmät limittyvät toisiinsa ja vaikuttavat toistensa soveltamiseen ja kehittymiseen... Yhteisöllä ei ole käytettävissään mitään realistisia pakkokeinoja etusijaperiaatteen turvaamiseksi, mikäli kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset eivät sitä noudata...”

Järjestelmien limittymistä kuvaa se, että kansallisen prosessisäännöksen tehdessä EY-oikeuden toteuttamisen vaikeaksi tai mahdottomaksi kansallisen tuomioistuimen on turvattava EY-oikeuden toteutuminen:

“Tämä on johtanut kansallisten tuomioistuinten korostuneeseen asemaan EY-oikeudellisten oikeuksien turvaamisessa.” Eerola ym. 1997, s. 88–89.

– Euroopan unionin hallinto-oikeus on unionin rajoitettuja tehtäviä palvelevaa, periaatteiltaan kehittymässä olevaa oikeutta, eikä siten rakennu täysin samojen periaatteiden varaan kuin jäsenvaltioiden oikeus. Laakso 2001, s. 35. Ks. myös sama 2000.

– ”... Kansallisesta monitasoiseen eurooppalaiseen hallintoon... EU:n ja kansallisen toimeenpanon suhdetta ei enää ole mahdollista edes yksinkertaistetusti kuvata kahden hallintotason mallina. Tällaisen mallin on useilla toimeenpanon alueilla osin korvannut monitasoinen eurooppalainen hallinto, jonka keskeisiä elementtejä ovat etenkin jäsenvaltion ja unionitason välimaastoon sijoittuva hallinnollinen päätöksenteko ja jäsenvaltioiden välinen tai yhteinen toimeenpanovallan käyttö.” Mäenpää 2005, s. 1072.

– EU-oikeudesta paikallistason itsehallinnon kannalta: Ryyänen 2001b ja 2003a.

3 EU:n valtiosäännöstä esim. Jyränki 2000a. EY/EU:n toimielimistä esim. Husa 1997a, s. 126–130, 146–147, 160–163, 193–197.

– “Åland är i det här sammanhanget av intresse inte enbart på grund av dess närhet till Sverige. Ögruppens situation illustrerar också det faktum att, tvärtemot vad som torde utgöra en gängse uppfattning i Sverige, befolkningsstorleken har en underordnad betydelse när det gäller en regions ställning som politisk aktör inom EU. Åland har med sina 25 000 invånare genom sin konstitutionella status en politisk tyngd inom EU som exempelvis vida överstiger den som svenska regioner som Stockholm, Västra Götaland och Skåne har, med sina respektive invånartal på en bra bit över en miljon. Det är den konstitutionella statusen och möjligheten till politiskt ansvarstagande, inte befolkningsmängd, yta, geografisk belägenhet eller ekonomi som avgör en regions styrka i förhållande till såväl statsmakterna som EU. Inte minst gäller detta i frågor om regional utveckling (Hallin & Lindström, 1998, s. 45 f).” SOU 2000:85, s. 129–130.

4 Eerola ym. 1997, s. 91–93.

– Toissijaisuusperiaate mainitaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, joka on luonteeltaan julistus:

Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. 51 artikla.

– “The widely-held opinion that federalists are ruthless centralisers is entirely misconceived. On the contrary, subsidiarity is a fundamental federalist principle: true federalists want democratic government at each feasible level, with preference for the levels closer to the citizens wherever the governments of those smaller units can perform the functions that the citizens require.” Pinder 1997, s. 21.

– Läheisyysperiaatteen soveltamisesta mm. alueiden kannalta: Ojala – Pöyhönen, 1994.

– “Subsidiariteettiperiaatteen poliittinen ja katolinen sekä esim. saksalainen tulkinta tukee kunnallista itsehallintoa ja suurempien alueiden (maakuntien) merkitystä jopa voimakkaammin kuin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.” Rasinmäki 1997, s. 150.

– Euroopan perustuslaista, jonka ratifiointi tätä kirjoitettaessa on käynnissä: Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni käyttää toimivaltaansa “ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.” Tiilikainen 2005, s. 45.

5 Heinonen 1999, s. 6.

6 Kirkinen 1996, s. 77.

– Euroopan alueperuskirja ei ole oikeudellisesti sitova, koska peruskirja ja sitä koskeva päätös eivät kuulu europarlamentin kompetenssin puitteisiin, joten se on suositus. Ryynänen 1997a, s. 136, viite 389.

7 HE 140/1999 vp ja HE 179/2000 vp käsittävät selvityksen Euroopan yhteisön alue- ja rakennepoliittikkaa koskevista säännöksistä.

8 Yleiskuvauksia: Heuru ym. 2001, s. 280–285; Alueiden palveluksessa 2001.

– Yhteisöaluepolitiikan kuvaus ja erittely: Mäkinen 1999.

9 ”Järjestelmä on hajanainen ja varsin mutkikas.” Myllymäki 2000, s. 91.

- “... eurooppaoikeuden sääntely ei ota huomioon suomalaisen hallintojärjestelmän sitä erityispiirrettä, että kunnallinen (paikallis) hallinto on rakennettu asukkaiden itsehallinnon varaan. Eurooppaoikeuden säännökset ikään kuin pakottavat ylhäältä tulevan ja alhaalta rakentuvan kansanvallan törmäykseen... Pahimmillaan aluehallinnossa ei olekaan kysymys erilaisten demokratioiden kohtaamisesta ja kansanvaltaa edistävästä diskurssista, vaan toimijoiden ja viranomaisten – jopa samaan kansanvallan lähteeseen nojaavien viranomaisten – välisestä valtapelistä... Jos kumppanuusajattelu ja sen heijastama ranskalaistyyppinen hallintomalli on leviämässä laajemmin aluehallintoon, on syytä tutkia, miten tällainen siirrännäinen toimii suomalaisessa valtiosääntö- ja hallintokulttuurissa; onko sillä osallistumista, vaikuttamista ja siten kansanvaltaa lisäävää merkitystä vai lisääkö se vain tarpeettomien kokousten määrää?” Pohjolainen 2001, s. 90, 99–100.

– “Euroopan yhdentymiskehityksestä huolimatta on havaittavissa Helsinki-keskeisyyden kasvua ja sektorihallinnon pyrkimyksiä toimivaltansa vahvistamiseen. Erityisesti Euroopan unionin rakennerahastojen hallinnointia yritetään käyttää perusteena sektorikohtaisen asiantuntijavallan lisäämiseen...

Euroopan unionin normiohjaukseen ja hallintokulttuuriin kuuluu runsaasti sellaisia muotoja ja muita piirteitä, joista Suomessa on viimeaikaisissa uudistuksissa pyritty eroon. Unionin hallinnollisia vaikutuksia Suomeen on syytä sekä jatkuvasti seurata että alakohtaisin tutkimuksin erityisesti selvittää. Tämä antaisi pohjaa Euroopan unionin hallinnonuudistukselle. Sen tarve vaikuttaa ilmeiseltä. Suomelle soveltuisi tässä uudistuksessa hyvinkin aktiivinen rooli.” Luottamus läheisyys linjakkuus 1995, s. 25, 51.

– “As a general trend, however, federalisation within an ever closer European union could be counterbalanced by more decentralisation within its Member States.”

Öhlinger 1999, s. 185.

10 HE 55/2002 vp, s. 10/65, 14–15/65.

11 “...näyttää siltä, että EU-jäsenyyteen liittynyt suomalaisen aluepolitiikan uudistaminen ei todellisuudessa ole koskettnut aluekehitystyön perusteita kovin syvältä, ja siihen on sisältynyt myös paljon retoriikkaa ja näennäisparannuksia... silti... useita järjestelyjä, jotka ovat aidosti parantaneet esim. ihmisten ja alueyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan ja avartaneet toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Toisaalta monet jo ennen EU-jäsenyyttä olemassa olleet käytännöt ovat olleet näiden ideoiden mukaisia.” Mäkinen 1999, s. 190.

– ”Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on merkinnyt sitä, että Suomi on joutunut eräiltä osin suoraan muuttamaan hallinnon toimintatapoja ja omaa lainsäädäntöään, osittain on kysymys siitä, että Suomi on saanut entistä suurempia vaikutteita ja kansainvälisiä vertailukohtia omien toimintatapojensa kehittämiseen. Oma tärkeä merkityksensä on Euroopan unionin pyrkimyksillä vahvistaa alue- ja paikallistason merkitystä päätöksenteossa sen jäsenmaissa.” Haveri 2002, s. 16.

12 Oscarsson 1997, s. 93–94.

12 EUROOPAN ALUEELLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJALUONNOS

Euroopan neuvoston tehtävänä on turvata ja edistää ihmisoikeuksia, oikeusvaltion periaatteita ja moniarvoista demokratiaa. Se toimii poliitikkojen yhteistyöelimenä. Paikallisen ja alueellisen itsehallinnon osalta sen päätösten toteutusmuotoina ovat sopimukset ja suositukset. Kunta- ja aluehallintokongressi CLRAE (*The Congress of Local and Regional Authorities of Europe*) aloitti demokratian kehittämisen vuonna 1957, jonka jälkeen on annettu kymmenkunta päätöslauselmaa tai julistusta. Suomi on ollut Euroopan neuvoston jäsen ja edustettuna kongressissa vuodesta 1989. Kongressissa on 291 jäsentä, ja Suomella on viisi varsinaista ja viisi varaedustajaa. Suomi on hyväksynyt vuonna 1985 annetun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan lailla 65/1991.¹

12.1 Peruskirjan valmistelusta

CLRAE:n varhaisemman, vuoden 1997 peruskirjaluonnoksen voi nähdä rakentuvan liittovaltion ajattelutavalle. Lievennykset on ajateltu toteutettavan maakohtaisesti tehtävillä varaumilla.² Euroopan neuvoston päättävä elin ministerineuvosto ei kuitenkaan hyväksynyt CLRAE:n luonnosta. Ministerineuvosto antoi Paikallisen ja alueellisen demokratian johtokomitealle (CDLR) tehtäväksi jatkokehittelyn. Asiaa käsiteltiin Helsingissä kesäkuussa 2002 pidetyssä Euroopan neuvoston jäsenmaiden paikallis- ja aluehallintoministerien kongressissa. Kongressin valmistelusta kertova sisäasiainministeriön tiedote toteaa tilanteesta mm.:

“Demokratian turvaaminen ja kehittäminen aluetasolla ovat tulleet ajankohtaisiksi alueiden merkityksen kasvaessa. Euroopassa on menossa yleinen kehitys, joka antaa aluehallinnolle lisää päätösvaltaa. Erityisen tärkeäksi on nähty tukea itäisen Keski-Euroopan ja Itä-Euroopan uusien ja uudistumassa olevien maiden demokratian rakentamista. Myös useat läntisen Euroopan maat ovat vahvistaneet tai vahvistamassa aluehallintoa. Viimeksi Italiassa hyväksyttiin viime vuonna perustuslain muutos, joka antaa alueille runsaasti lainsäädäntövaltaa.

Myös Suomessa alueiden ja aluehallinnon merkitys on kasvanut. Tähän on osaltaan vaikuttanut myös Euroopan unionin jäsenyys. Unionin alue- ja rakennepoliittikka pyrkii antamaan alueille itselleen vahvan aseman niiden kehittämisessä. Suomessa alueellista itsehallintoa edustavat viime vuosikymmenen puolivälissä perustetut maakuntien liitot. Niissä kansanvaltainen ohjaus perustuu kuntiin. Suomen aluehallintomalli täyttää Euroopan neuvostossa valmisteltujen periaatteiden vaatimukset.

Euroopan neuvoston jäsenmaiden piirissä on toistaiseksi erilaisia käsityksiä siitä, millainen oikeudellinen asiakirja alueellisesta itsehallinnosta

tulisi hyväksyä. Varsin monet maat pitävät alueellisen demokratian turvaamista niin tärkeänä, että asiasta pitäisi tehdä valtioiden välinen sopimus. Tällä kannalla on myös Suomi. Euroopan neuvoston hyväksymä sopimus jättäisi kullekin valtiolle itselleen lopullisen päätösvallan sopimukseen liittymisestä. Huomattava määrä jäsenmaita on suosituksen kannalla. Euroopan neuvoston antama suositus koskisi välittömästi kaikkia jäsenmaita, mutta ei olisi oikeudellisesti sitova.”³

Kongressi määritteli joukon alueellisen itsehallinnon periaatteita, mutta ei päässyt yksimielisyyteen asiakirjan oikeudellisesta luonteesta. Paikallisen ja alueellisen demokratian johtokomitea sai uudeksi tehtäväkseen vaihtoehtoisten luonnosten valmistelun.⁴

Kongressin antaman julistuksen mukaan tällaisen oikeudellisen asiakirjan tulisi

- ”kunnioittaa valtioiden itsemääräämisoikeutta, identiteettiä ja vapautta sisäisen organisaationsa määrittämisessä, yhtäpitävästi yhteisten periaatteiden kanssa,
- olla riittävän suvaitseva alueellisen demokratian muotojen moninaisuuden tunnustamiseksi,
- tehdä selväksi, että kullakin valtiolla on oikeus päättää perustavatko ne alueellisen hallinnon,
- pidäytyä kumoamasta paikallisen ja alueellisen hallinnon autonomian lailla tai perustuslailla perustettua yhdenvertaisuusperiaatetta, olla arvottomatta alueellisen autonomian erilaisia malleja, ja
- antaa valtioille valinnanvaraa, jotta ne voisivat ottaa huomioon alueellisen itsehallinnon järjestelmänsä erityispiirteet.”⁵

Kongressia valmistellut CDLR-komitea luokittelee alueellisen itsehallinnon kuudeksi malliksi:

1. Alueet, joilla on perustuslain tai liittovaltiosopimuksen suomaa lainsäädäntövaltaa: soveltavat valtiot Belgia, Saksa, Italia (osittain), Venäjä, Sveitsi.
2. Alueet, joilla on lainsäädäntövaltaa, jota ei ole turvattu perustuslailla tai liittovaltiosopimuksella: Espanja, Iso-Britannia (Skotlanti ja Pohjois-Irlanti).
3. Alueet, joilla on lainsäädäntövaltaa kansallisen lainsäädännön määrittämissä puitteissa, mikä on turvattu perustuslailla: Tšekin tasavalta, Italia.
4. Alueet, joilla on lainsäädäntövaltaa kansallisen lainsäädännön määrittämissä puitteissa, mitä ei ole turvattu perustuslailla: Iso-Britannia (Wales).
5. Alueet, joilla on päätäntävaltaa (ilman lainsäädäntövaltaa) ja vaaleilla valitut valtuustot: Tanska, Ranska, Puola, Ruotsi, Turkki, Iso-Britannia (Suur-Lontoo).

6. Alueet, joilla on päätösvaltaa (ilman lainsäädäntövaltaa) ja paikallishallinnon valtuutettujen valitsevat valtuustot: Suomi, Latvia.

Tyypittelyn ulkopuolella ovat Bulgaria, Viro ja Malta, joissa ei ole alueellista itsehallintoa.⁶

Kansainvälisessä yhteistyössä pyritään välttämään sitä, että sopimus tai suositus asettaisi valtioiden järjestelmiä paremmuusjärjestykseen. Tätä voidaan perustella myös sillä, että arviointi tietyn hallinnon osan perusteella ei anna oikeaa kuvaa, kun arviointi ei koske koko hallintoa. Tutkimuksessa on asia toisin. CDLR:n luokittelussa kuuteen malliin on silmiinpistävää, että pääasiallisena kriteerinä on lainsäädännöllinen toimivalta ja sen suojaaminen perustuslaissa tai laissa. Symmetriaa toteuttavan monitasokansanvallan ihanteen valossa CDLR:n 1. malli toteuttaa symmetriaa parhaiten ja 6. malli (Suomi, Latvia) heikoimmin. Symmetria monitasokansanvallassa toteutuu siten, että kukin taso on itseorganisoituva lainsäädännöllinen, taloudellinen ja toiminnallinen kokonaisuus, jonka ohjaus tapahtuu kansanvaltaisain muodoin. Tasojen suhteet säännellään perustuslailla.

Säädöstasolla ajankohtainen kysymys Suomessa ja yleensäkin Euroopan neuvoston jäsenmaissa on kannanotto Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjan oikeudelliseen luonteeseen, ja valmistautuminen sen kansalliseen lainsäädännölliseen käsittelyyn. Luonnos peruskirjasta sisältyy Helsingissä kesäkuussa vuonna 2002 pidetyn Euroopan paikallis- ja aluehallinnon ministerikonferenssin julkilausumaan (liitteet 4-7, luonnoksen suomennos liite 3). Peruskirjaluonnoksesta on keskusteltu Budapestissä vuonna 2004 pidetyssä konferenssissa ja päättäminen asiakirjasta on lykätty vuoteen 2007. Asiaa tulee käsittelemään Euroopan neuvoston ministerineuvosto, jonka on tehtävä päätös asiakirjan oikeudellisesta luonteesta.

Euroopan neuvoston tavoitteiden poikkeaminen Euroopan unionin talouspainotteisista tavoitteista näkyy valmisteilla olevan alueellisen itsehallinnon peruskirjan kokonaisvaltaisena, kansalaislähtöisenä ja oikeusvaltiollisena ajatustapana. Peruskirja pohjautuu keskieurooppalaiseen näkemykseen alueellisen itsehallintoelimen osavaltiomaisesta luonteesta. Oleellisia piirteitä ovat itsehallintoelimen oikeus omaan sääntelyyn ja talouteen sekä kansanvaltainen ohjaus. Jos peruskirjaluonnos ymmärretään ihanteeksi, niin Suomessa sitä toteuttaa Ahvenanmaan maakunta. Toinen, Suomen muun aluehallinnon kannalta käyttökelpoisempi näkemys on ymmärtää se periaatteiden ja ratkaisumallien luetteloksi, josta voi poimia sovelluksia erilaisissa kansallisissa puitteissa toteutettavaksi.

Eurooppalaisten perustuslakien oikeusvertailusta voi tehdä johtopäätöksiä perustuslakien ja Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen välisestä suhteesta. Ruotsalaiseen kansanvaltaan kuuluu perustuslain mukaan parlamentarismen rinnalla kunnallinen itsehallinto, jota toteuttavat peruskunnat ja maakäräjäkunnat. Norjassa aluehallinnon vakautta suojaa aluejaotuksen ja vaaliipiirien edustajamäärien perustuslakitasoisuus. Tanskan perustuslaissa erityisasema on Grönlannilla ja Fär-saarilla. Ranskassa alueellisuus on sisäänrakennettu perustuslakiin kaksikamarijärjestelmän muodossa, ja erityisasema on merentakaisilla alueilla. Peruskirja on tavallaan sisäänrakennettuna Sveitsin ja Saksan kaksikamarijärjestelmässä ja kantonien/osavaltioiden perustuslaeissa. Lailla säätäminen Suomen tapaan esiintyy myös muissa perustuslaeissa. Rakenteista on olemassa eriasteisia säännöksiä.⁷

12.2 Tutkimuksen ehdotusten vertailu

12.2.1 Maakuntien itsehallinto perustuslaissa

Helsingin julistuksessaan Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoministerien konferenssi tähdensi, että valmisteilla olevan asiakirjan tulisi kunnioittaa valtioiden itsemääräämisoikeutta järjestää tai olla järjestämättä aluehallinto, ja olla riittävän suvaitseva alueellisen kansanvallan muotojen moninaisuuden tunnustamiseksi. Peruskirjaluonnoksen A.1.3 kohdan mukaan *Siellä missä on alueellisia viranomaisia on alueellisen itsehallinnon periaate tunnustettava tarkoituksenmukaisella tavalla kansallisessa lainsäädännössä ja/tai perustuslaissa*. Perustuslain 121.4 §:n säännös *Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla* tunnustaa itsehallinnon periaatteen, joten se on sopusoinnussa peruskirjaluonnoksen kanssa. Peruskirjaluonnos ei kuitenkaan rajoitu sääntelemään vain itsehallintoperiaatteen tunnustamista, vaan etenee yksityiskohtiin. Tämä paljastaa Suomen osalta kaksi ristiriitaa. Ensinnäkin vallitsee ristiriita itsehallintoperiaatteen tunnustamisen ja sen toteuttamisen välillä, ja toiseksi vallitsee ristiriita Ahvenanmaan maakunnan ja muiden maakuntien välillä. Ahvenanmaan osalta perustuslaki ilmaisee itsehallinnon asiantilana, ja säännös on toteutettu käytännössä (kansainvälisen velvoitteen johdosta). Perustuslain säännös ei muiden maakuntien osalta toteuta selvästi itsehallintoa asiantilana, eikä itsehallintoa ole selkeästi toteutettu (poikkeuksena Kainuun hallintokokeilu). Näiden kahden ristiriidan poistamiseen tähtää tutkimuksen perustuslakiehdotus *Maakunnilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään* ja lakihahmotelma Laki maakuntien itsehallinnosta.

12.2.2 Hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta

Peruskirjaluonnoksen A-osa määrittelee ydinkäsitteet ja periaatteet. Alue- ja paikallishallintoviranomaisten välillä ei tarvitse välttämättä olla alistussuhdetta (A.1.1.). Kunnat eivät lakihahmotelman mukaan tule olemaan alisteisia maakunnalle, vaan ne ovat jäseniä (2 §). Peruskirjaluonnoksen A.1.2. kohdan mukaan *Alueellisella itsehallinnolla tarkoitetaan alueellisten viranomaisten oikeudellista toimivaltaa ja kykyä säännellä ja hoitaa perustuslain ja lakien rajoissa omalla vastuullaan osaa julkisista asioista alueen väestön etujen ja läheisyysperiaatteen mukaisesti*. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3:1 artikla on samansisältöinen: *Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti*. Molemmissa säännöksissä itsehallinnolla tarkoitetaan asioiden sääntelemistä ja hoitamista omalla vastuulla lain puitteissa. Maakunnan tehtävä (7 §) on sääntelemistä ja omalla vastuulla hoitamista. Maakunnan itsehallintoperiaate on tunnustettu lakihahmotelman 1 §:ssä ja selkeästi ehdotetussa perustuslain 120 §:ssä. Paikallisen itsehallinnon peruskirja korostaa tätä erillisellä 2 artiklalla: *Paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan, perustuslaissa*. Peruskirjaluonnoksessa ei ole tällaista korostusta, koska A.1.3. kohdan mukaan alueellinen itsehallinto on tunnustettava laissa tai perustuslaissa *siellä missä on alueellisia viranomaisia*. Lakihahmotelma vastaa peruskirjaluonnoksen A-kohdan vaatimuksia.

Peruskirjaluonnoksen B-osa määrittelee 12 yleistä periaatetta. Alueellisen toimivallan tulee olla siinä mielessä yleistä, että sen rajoituksista tulee olla säännökset (B.1.1.). Tämän toimivallan tulee olla myös sillä tavalla yleistä, että itsehallintoelin (”alueelliset viranomaiset”) voi käyttää omintakeisia toimintatapoja (B.1.2.). Lakihahmotelman 7 §:n mukainen elinkeinopoliittinen ja yhteistyötehtävä mm. lausuntojen antamisen muodossa on luonteeltaan yleistä peruskirjaluonnoksen hengessä. Omintakeista sääntelyä edustaa perussopimus (10 §). Peruskirjaluonnoksen mukaan muut julkiset viranomaiset voivat siirtää tehtäviä itsehallintoelimelle siten, että niille annetaan päätösvalta valita sopivat keinot (B.1.3. ja B.1.4.). Tämä on Suomessa säännelty tehtäviä antavia toimielimiä koskevassa lainsäädännössä. Lakihahmotelma ei aseta esteitä tällaiselle tehtävien siirtämiselle.

Aluetason eri viranomaisten keskinäisiä suhteita tulee hallinnoida peruskirjan, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja läheisyysperiaatteen mukaisesti (B.2.1.) olosuhteisiin ja lain puitteisiin sopivin muotoin (B.2.2.). Lakihahmotelmassa *Maakunta... edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden*

kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille. (7 §). Lakihaahmotelma ei aseta esteitä sille, ettei myös muunlaisia muotoja näiden lisäksi voida käyttää.

B.3. kohdassa määritellään erilaisia tapoja itsehallintoelimen ja valtion päätöksenteon yhteyden järjestämiseksi. Näitä tapoja voivat olla edustus päätöksentekoelementeissä ja kuulemiset tai keskustelut (B.3.2.). Osallistumisen tulee kattaa myös kansainväliset asiat (B.3.3.). Maakunnan sidoksia valtion päätöksentekoon ovat lakihaahmotelman mukaan aluetasolla toteutettava yhteistyö ja lausuntojen antaminen (7 §) sekä maakuntien valtuuskunnan toiminta (11 §).

Keskushallinnon taholta tulevan valvonnan tulee pääsääntöisesti olla jälkikäteen lakiin perustuvaa laillisuusvalvontaa (B.4.1. ja B.4.2.). Lakihaahmotelmassa maakuntaan kohdistuva valvonta on järjestetty alistamisella valtioneuvostolle (8 ja 10 §), mikä käytännössä tarkoittaa lähinnä sisäasiainministeriötä.

Aluejaotuksen pysyvyyden turva on oleellinen osa itsehallintoa. Muutosten tulee tapahtua oikeudellisin menettelyin ja mahdollisesti kansanäänestystä käyttäen (B.5.1. ja B.5.3.). Yleensäkin itsehallintoelimellä tulee olla oikeus oikeudellisten keinojen käyttöön itsehallinnollisen toiminnan turvaamisessa (B.5.2.). Lakihaahmotelman periaatteena on, että aluejaotusta koskevat kysymykset käsitellään 'alhaalta ylös' kansalainen-kunta-maakunta-valtio-reittiä (8 §) siten, että mahdollisesti voidaan käyttää kansanäänestystä (6 §). Yleinen oikeusturva on järjestetty hallintolainkäyttöä koskevalla 12 §:llä, jonka mukaan viime kädessä valtioneuvoston vahvistettavaksi määräytyistä valtioneuvoston ratkaisusta valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Alueellisilla itsehallintoelimillä tulee olla oikeus harjoittaa keskinäistä yhteistoimintaa ja ne voivat kuulua kansainvälisiin järjestöihin (B.6.). Maakuntien keskinäisen yhteistoiminnan pysyvä muoto lakihaahmotelmassa on maakuntien valtuuskunta (11 §). Lakihaahmotelma ei aseta esteitä muunlaisen yhteistoiminnan järjestämiselle tai kansainvälisiin järjestöihin kuulumiselle.

Alueelliseen itsehallintoon kuuluu oikeus kansainväliseen toimintaan ja edustukseen (B.7.1. ja B.7.2.). Lakihaahmotelman mukaan maakuntien valtuuskunta *tekee esitykset alueiden edustajista Euroopan unionin Alueiden komiteaan, Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallinnon kongressiin ja muihin vastaaviin elimiin* (11 §). Lakihaahmotelma ei aseta esteitä yksittäisten maakuntien kansainvälisten suhteiden järjestämiselle.

Alueelliseen itsehallintoon kuuluu itsejärjestäytymisoikeus (B.8.). Tämä on lakihahmotelmassa järjestetty perussäännöllä (10 §).

Itsehallintoelimen toimielimenä tulee olla vähintäänkin edustajainkokous (B.9.1.), joka valitaan suoralla vaalilla tai paikallisten itsehallintoelinten edustajista (B.9.2.). Tällainen elin lakihahmotelmassa on suorilla tai epäsuorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto (5 §). Kohdat B.9.3. ja B.9.4. koskevat alueellisten edustajien tehtävien hoitamista, mikä lakihahmotelmassa on säännelty 13 §:llä kuntayhtymiä koskevien säännösten soveltamisesta. Peruskirjaluonnoksen mukaan *Väestön suoraan valitseman toimeenpanoelimen ei välttämättä tarvitse olla vastuussa edustuselimelle, mutta sen tulee antaa toimistaan sille selonteko* (B.9.1.). Lakihahmotelman mukaan maakuntajohtaja voidaan valita yleisellä vaalilla (5 §), jolloin jonkinlaisen riippumattomuuden järjestäminen perussopimuksella (10 §) tulee välttämättömäksi (ns. pormestari malli).

Itsehallintoelimellä tulee olla oman määräysvaltansa puitteissa järjestetty taloutensa, hallintonsa ja henkilökuntansa (B.10.1. ja B.10.2.). Henkilökunnan työehtojen tulee olla sopusoinnussa julkisten virkojen yleisten periaatteiden kanssa (B.10.3.). Nämä asiat järjestetään lakihahmotelman mukaan perussopimuksella (10 §) ja kuntalain kuntayhtymiä koskevien säännösten soveltamisella (13 §).

Itsehallintoelimen käytettävissä olevien voimavarojen tulee olla ennakoitavissa ja oikeassa suhteessa tehtäviin (B.11.1.), ja niitä tulee voida käyttää vapaasti (B.11.2.). Voimavarat voivat olla veroja, maksuja, määräosuuksia valtion veroista ja vapaasti käytettäviä tukia (B.11.3.), ja järjestelmien tulee olla joustavia (B.11.4.). Lakihahmotelman mukaan maakunnan yleisen tehtävän hoitaminen katetaan jäsenkuntien vero- ja maksuosuuksilla, valtionosuuksilla ja tuilla ja erityistehtävien osalta erillisillä säännöksillä tai sopimuksilla. Lakihahmotelmassa ei ole säännöstä tasausmenettelystä (B.12.1.), koska tasaus tapahtuu valtion talousarvion kautta. Peruskirjaluonnoksen mukaan taloudelliset tuet eivät saisi siinä määrin kuin mahdollista olla osoitettuja tiettyjen hankkeiden toteuttamista varten (B.12.2.), eivätkä ne saisi rajoittaa itsehallintoelimen päätöksenteon vapautta (B.12.3.), minkä lisäksi itsehallintoelimellä tulee olla pääsy pääomamarkkinoille (B.12.4.). Lakihahmotelman mukaan maakunnan tuet tulevat ainakin siirtymävaiheessa olemaan riippuvaisia nykyisestä maakunnan liittoja koskevasta lainsäädännöstä (13 §), mikä tarkoittaa rakennerahastoja, niiden vastinrahoja ja maakunnan kehittämisrahaa koskevia säännöksiä. Tukitoiminnan keskushallintojohtoinen järjestely on osittain ristiriidassa peruskirjaluonnoksen kanssa.

12.3 Peruskirjaluonnos ja Suomi

12.3.1 Huomioon ottaminen lainsäädännössä

Peruskirjan vuoden 1997 luonnoksen 16 artiklan mukaan alueen rajaa ei voi muuttaa ennen kuin kyseinen alue on antanut suostumuksensa (ellei kansallisesti ole säädetty suoran demokratian menettelystä). Hallituksen esityksessä maakuntajakolaiksi katsotaan, että tapahtunut maakunnan liittojen kuuleminen täyttää tämän vaatimuksen.⁸

Peruskirjan vuoden 1997 luonnos on otettu huomioon laissa kuntalain muuttamisesta 15.1.1999, jonka mukaan maakunnan liiton ylimmän toimielimen kokoonpanon on vastattava jäsenkuntien valtuutettujen kunnallisvaaleissa saamien äänten jakautumaa. Hallituksen esityksen HE 172/1998, s. 2 mukaan:

“Myös eurooppalainen kehitys, joka ilmenee muun ohessa Euroopan neuvostossa valmisteltavassa alueellisen itsehallinnon peruskirjassa, lisää tarvetta poliittisen edustavuuden turvaamiseen maakuntien liitoissa.”⁹

Kainuun hallintokokeilu toteuttaa peruskirjaluonnoksen ajatuksia toimivallan lisäyksen ja suoralla vaalilla valittavan edustajainkokouksen muodossa. Peruskirjaluonnokseen ei kuitenkaan viitata hallituksen esityksessä (HE 198/2002 vp), eikä sitä pohjustaneessa “Sininen Kainuu” -raportissa, mistä voi päätellä, että sitä ei ole käytetty apuna ko. kokeilulain laadinnassa.

12.3.2 CLRAE:n suositukset

CLRAE on antanut Suomelle vuonna 1999 alueellista kansanvaltaa koskevan suosituksen. Se perustuu Josef Leinen’in (Saksa) kertomukseen. Työryhmä, johon kuuluivat lisäksi Nicolas Levrat (Sveitsi) ja Riccardo Priore (EN sihteeristö), vieraili Suomessa vuoden 1998 lopulla. Ministeri Jouni Backman, sisäasiainministeriön virkamiehet ja Suomen Kuntaliiton edustajat esittelivät Suomen järjestelmän, ja ohjelmaan sisältyi osallistuminen maakunnan liittojen edustajien kokoukseen. Työryhmä laati havainnoistaan alustavan kertomuksen, jonka pohjalta käytiin keskustelut toisella käynnillä vuoden 1999 alussa. Em. tahojen lisäksi työryhmä keskusteli eduskunnan hallintovaliokunnan edustajien kanssa ja vieraili Uudenmaan, Hämeen ja Satakunnan maakunnan liitoissa.

Raporttija on hallituksen edustajien kanssa yhtä mieltä siitä, että alueet Suomessa eivät ole kansanvaltaisia alueita eurooppalaisessa mielessä. Tilanne on kansanvallan kannalta tyydyttävä niin kauan kun maakunnan liitot (*regional Councils*) ovat ainoastaan kuntayhtymän luonteisia (*joint municipal boards*) ja tehtäviltään tiukasti rajattuja. Tämä ei koske Ahvenanmaata. Tulevaisuuden keskustelukysymyksiä ovat rahoitus ja demokraattinen legitimitetti. Ristiriitaisten käsitysten vuoksi raporttija ei voinut tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä.

Keskustelussa toisella käynnillä hallituksen edustajat vastustivat ehdotusta maakunnan liittojen muuttamiseksi todellisiksi alueiksi, joilla olisi verotusoikeus, koska se lisäisi verorasitusta. Työryhmä piti erityisen kiinnostavana tutustumista maakunnan liittojen tehtäviin ja niiden yhteistyöhön TE-keskusten kanssa, mutta valitti sitä, että tilaisuutta keskusteluun luottamushenkilöiden kanssa ei ollut.

Johtopäätöksenä Suomen tilanteesta raportoiija toteaa, että harva asutus samalla tavalla kuin Norjassa ja Ruotsissa on ollut syynä siihen, että eurooppalaistyylistä alueellista itsehallintoa ei ole syntynyt. Aukkoa täyttävät kuntien yhteistyö, kuntayhtymät ja maakunnan liitot. Jälkimmäiset sopivat eurooppalaisten alueiden alkioiksi, koska ne ovat oikeushenkilöitä, ja koska laki antaa niille enemmän ”poliittisia” tehtäviä kuin muille kuntien yhteistyömuodoille. Poliittista tahtoa verotusoikeuden järjestämiseksi ei kuitenkaan ole. Järjestelmä muodostuu alueista (*regions*), joita on 19 + Ahvenanmaa ja lääneistä (*provinces*), joita on viisi + Ahvenanmaa. Erityistehtäviä hoitavat alueelliset valtion virastot. Hallinnossa on useita tasoja. Mahdollinen kehityssuunta voisi olla valtion ja kuntien väliin jäävän tason muodostaminen.

Kunnallista itsehallintoa on laajennettu. Laki alueiden kehittämisestä antaa maakunnan liitoille merkittäviä tehtäviä, ja se on askel kohti maakunnallista itsehallintoa. Se ei kuitenkaan anna maakunnan liitoille poliittista vastuuta, joten niiden rooli on operatiivinen. Maakunnan liitot eivät toimi omalla vastuullaan eivätkä todennäköisesti toteuta paikallisen väestön välitöntä etua, vaan enemmänkin kuntien etua. Raportoiijan mielestä Suomen aluehallinnon (*regional government*) nykytila ei ole vakaa eikä pitkäaikainen ratkaisu. Se, että aluetasoa ei ole selkeästi määritelty, voi aiheuttaa sekaannusta julkistoimijoiden keskuudessa. Rakenteista on olemassa kilpailevia käsityksiä. Toisaalta raportoiija ymmärtää, että nykyiseen tilanteeseen ollaan valtion ja kuntien taholla tyytyväisiä, eikä verotusoikeudella varustettuja maakuntia haluta perustaa. Hallinnollinen selkeyttäminen nykyisten rahavirtojen ohjailussa voisi kuitenkin parantaa kustannustehokkuutta. Järjestelmässä on puutteita myös kansanvallan kannalta.¹⁰

Kertomukseen perustuvassa CLRAE:n suosituksessa todetaan yleisesti, että Suomessa ei ole vielä vaaleilla tapahtuvaan valintaan perustuvaa alueellista itsehallintoa. Maakunnan liittojen perustaminen on asianmukainen ratkaisu, ja näiden elinten alueellista identiteettiä voidaan tulevaisuudessa vahvistaa ja tehtäviä lisätä. Suomella näyttää olevan toimiva aluehallintojärjestelmä, mutta kongressi

“... on edelleen sitä mieltä, ettei kyseinen järjestelmä vaikuta vakaalta eikä kestävältä ja että ne käsitteet, jotka liittyvät alueellisten elinten kokoon, toimivaltaan, tehtäviin ja varoihin sekä niiden suhteisiin muiden hallinnon

tasojen kanssa ja niiden demokraattiseen vastuuseen kansalaisiin nähden voivat johtaa sekaannukseen pitkällä aikavälillä;

... pyytää Suomen hallitusta ja eduskuntaa

a. seuraamaan tarkasti nykyisten, kuntayhtymien muodossa toimivien alueellisten elinten toiminnassa tapahtuvia muutoksia erityisesti siltä osin, kuin on kyse väestön alueellisen identiteetin muodostumisesta, väestön ja maakuntien liittojen välisestä suhteesta sekä näiden alueellisten elinten toimivallasta;

b. lisäämään asteittain maakuntien liittojen roolia ja vastuuta;

c. olemaan valmiit tulevaisuudessa, siinä tapauksessa, että laissa tai perustuslaissa maakuntien liitoille säädettyjen tehtävien laajuus ja tärkeys niin edellyttävät, vahvistamaan maakuntien liittojen demokraattista legitimitettiä niin, että kansalaiset voivat valita ne suorilla vaaleilla.”¹¹

12.3.3 Arviointia

Peruskirjaluonnoksen mukaan alueellisilla toimielimillä tulisi olla selkeä identiteetti, sekä säännöksiin turvattu toimivalta, organisaatio, talous ja oikeus hoitaa ulkoisia suhteita. Selkeä identiteetti on Ahvenanmaan maakunnalla. Muilla maakunnilla on ”maakuntavaltuusto” ja ”maakuntajohtaja”, mutta ne eivät ole maakuntia vaan ”maakunnan liittoja”, paitsi Kainuu, joka kokeilulain puitteissa on ”Kainuun maakunta kuntayhtymä”. Alueellisen toimielimen tulisi hoitaa tehtäviään omalla vastuullaan. Tämän kanssa ristiriidassa on, että maakunnan liitto toimii aluekehitysviranomaisena siten, että vastuutahoina ovat valtio ja kunnat. Alueellisen organisoitumisen mielekkyys on siinä, että olosuhteet eri alueilla ovat erilaiset, minkä vuoksi sopeutumiseen ja hyödyntämiseen tarvitaan erilaisia toimintatapoja. Tämän erilaisuuden Suomen oikeusjärjestys tunnustaa vain Ahvenanmaan osalta, ja kokeiluna Kainuun osalta. Alueellisella toimielimellä ja valtionhallinnon viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus järjestää keskinäinen suhteensa. Tällaista mahdollisuutta eivät maakunnan yhteistyöryhmää koskevat säännökset anna. Suhteessa valtioon maakunnat ovat ohjelmatyön ja talouden osalta sidottuja, mutta oman yhteiselimen puuttumisen vuoksi poliittisesti irrallisia. Maakunnan aluerajoista päättää valtioneuvosto. Peruskirjaluonnoksen ehdotus kansanäänestyksestä on vieras ajatus. Talouden osalta peruskirjaluonnoksen ajatuksena on, että käytettävissä olevien varojen pitäisi olla ennakoitavissa esimerkiksi määräosuuksina valtion veroista. Myös tämä on Suomen oikeusjärjestykselle vieras ajatus. Luetteloön voi vielä lisätä suoran kansanvaalin puuttumisen. Peruskirjaluonnoksen ihanteet ovat toteutuneet vain Ahvenanmaan osalta.

CLRAE:n työryhmä tutustui perusteellisesti Suomen järjestelmään.

Keskusteluissa Suomen taholta ainoana puolusteluna sille, että alueellista

itsehallintoa eurooppalaisessa mielessä ei kannateta, oli pelko verorasituksen kasvusta. Kainuun mallissa ei ole tätä ongelmaa.

12.4 CLRAE:n aluekamarin sihteerin näkemyksiä

Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin CLRAE:n aluekamarin sihteerillä Günter P. Mudrichilla on haastattelussa selkeä näkemys järjestön linjasta ja kokemuksesta kansanvallan ja itsehallinnon edistäjänä paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla. Entiset sosialistiset Euroopan maat ovat saaneet yksityiskohtaista ohjausta. Läntisessä Euroopassa tehdään seurantaa ja edistetään raja-alueiden yhteistyötä. Euroopan neuvoston vahvuuksia ovat monitasoisen asiantuntija- ja poliittisen käsittelyn mahdollistava organisaatio, suositukset ja sopimukset työmuotona, sekä paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamisesta saatu kokemus "suuressa Euroopassa". Tätä neuvoston työtä yliopistollinen tutkimus voisi tehdä tunnetuksi. Euroopan unionin vaikutusvalta alueellisen itsehallinnon kysymyksissä on kuitenkin taloudellisista syistä suurempi. Alueellista itsehallintoa koskeva sopimus antaisi CLRAE:n aluekamarille selkeän toimintalinjan, mutta päätöksen aikaansaaminen näyttää vaikealta jäsenmaiden järjestelmien erojen vuoksi. Vaihtoehtoinen ratkaisu olisi suositus.¹² - Myös muunlaisia ratkaisuehdotuksia on esitetty, mistä voi päätellä, että toistaiseksi on epävarmaa tullaanko peruskirjaluonnos hyväksymään sopimuksena tai suosituksena.

Euroopan neuvoston aluekamarin sihteerin näkökulmasta tutkimuksen ehdotukset olisivat oikeansuuntaisia, mutta liian varovaisia. Sihteerin toivomalle yliopistoyhteistyön lisäämiselle näyttäisi olevan tarvetta kansanvallan ja itsehallinnon soveltamisen kysymysten selvittämisessä.

VIITTEET 12 LUKUUN

1 Soveltamisesta Suomessa: Heuru 2000, s. 368–369, Myllymäki 2000, s. 195, 275.

– CLRAE:n toiminnasta ja suosituksista ks. Maakuntahallinto 1984, s. 6–16.

2 <www.kuntaliitto.fi/eukan/clrae.htm> Suositus Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaksi 1997, Euroopan neuvosto 4.6.1997.

– Euroopan unionin Alueiden komitea on antanut lausunnon Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjan vuoden 1997 luonnoksesta:

“2.17 Lopuksi AK toteaa yhtyvänsä alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen sisältöön, mutta pitää sitä lähtökohtana alueiden vallan kehittämisen ja tunnustamisen laajentamiselle. Siksi se kehottaa jäsenvaltioita jatkamaan samalla linjalla alueiden, valtioiden, Euroopan unionin ja viime kädessä Euroopan kansalaisten hyväksi.”

Euroopan unioni, Alueiden komitea, 13.–14.12.2000.

– Keskustelussa käytetyt termit ovat “regionalisation”, “regionalism” ja “regional self-government”, joka viimeksi mainittu on

“a creation of Eurospeak, mostly through the Council of Europe. Self-government is there loosely related to the British concept of self-government (viite: “It also takes elements from the French concept of “local autonomy” (*autonomie locale*) and the German notion of “self-administration” (*selbstverwaltung*).”) and received its consecration in the *European Charter of Local Self-Government* in 1985. It merely consists of guaranteeing that the given level of government (local or regional) has a significant amount of competencies, and that it is left free to exercise these outside of higher government intervention and in the interest of the concerned population, which has to have directly elected such level of government.” Levrat 1998, s. 135.

3 Sisäasiainministeriö, tiedote 26.06.2002.

4 Sama, tiedote 01.07.2002.

5 Helsinki Declaration 2002, s. 3–4.

6 Liitteet 6 ja 7. Ahvenanmaan osalta Suomi pitäisi luokitella 1. mallin valtioksi.

7 Aluehallinnon yhteensovittavan päätöksenteon sääntelyä eräissä Euroopan maissa erityisesti perustuslakitasolla selvittänyt työryhmä päätyi yhteenvedoon:

“Kansainvälisesti tarkastellen hallintokoneistosta on perustuslaissa säädetty vaihtelevasti. On yksityiskohtaista ja vähintään tavallisen lain tasolla säädettäväksi edellytettävää sääntelyä kuten muun muassa Alankomaiden ja Portugalin perustuslaeissa, ja on niukkaa sääntelyä kuten esimerkiksi Ranskassa ja Pohjoismaissa. Esimerkiksi Norjan ja Tanskan perustuslaeissa ei ole juurikaan aineellista sääntelyä hallintokoneiston rakenteesta. Niitä uudempaan Ruotsin hallitusmuotoon on otettu säännös, joka sekin lähinnä vain kuvaa hallinnon hierarkkisesti järjestyneen rakenteen mainiten viranomaistasoista hallituksen, keskusvirastot ja lääninhallitukset. Kun eri maiden valtiosäännöt heijastavat hyvin erilaista historiallista kehitystä ja ne on annettu eri aikoina, ei kansainvälisestä aineistosta ole saatavissa Suomen oloihin sellaisenaan soveltuvaa mallia. Hallinnon rakenteen ja valtiosääntöhistorian yhteisten juurien vuoksi lähinnä Ruotsin hallitusmuodolla voi katsoa olevan tässä mielessä merkitystä. Sekin puoltaa lyhyttä ja vain hallinnon perusrakenteen kuvaamiseen keskittyvää ratkaisua.”

Työryhmä teki hankkimansa aineiston perusteella myös aluetasoa koskevia johtopäätöksiä. Toimivaltarajat näyttävät yleisesti olevan melko jäykät, ja ne

perustuvat enintään tavallisen lain tasoihin säännöksiin. Mahdollisesti säännelty yhteensovittaminen ei nojaa niinkään sektoriviranomaisten keskinäiseen sopimiseen, vaan on valtion aluetason yleishallintoviranomaisen tehtävä. Aluehallinnon oikeudelliset perusteet 1995, s. 2, 28, 39–40 (lainaus).

8 HE 169/1997 vp, s. 3–4.

9 HE 172/1998 vp, s. 2.

10 Report on Regional Democracy in Finland. Rapporteur Josef Leinen, Council of Europe 2000.

– Levrat arvioi vuoden 1997 peruskirjaluonnosta ja Suomen tilannetta:

“Therefore, it would not be wise to allow for European money – producing induced functional legitimacy – to be allocated at a territorial level where no clear political accountability can be found. It would maintain a discrepancy between functional legitimacy and political legitimacy...” Levrat 1998, s. 140.

– Toisen maailmansodan jälkeisen kehityksen yleistä luonnehdintaa:

“In the aftermath of the Second World War, western European states reacted to the regional question in contrasting ways. In the post-authoritarian regimes of Germany and Italy, regional decentralization was associated with democratization, pluralism and stability, and was written into their new constitutions. For the established democracies, by contrast, modernization was associated with centralized government and regions were downgraded.” Keating 1998a, s. 39.

– Tilanteesta Suomessa:

“Where there is a tradition of strong and autonomous municipal government in combination with a unitary state, as in the Netherlands or the Scandinavian countries, there is little room for regions.” Keating 1998b s. 19.

– Paikallistason näkökulmasta: Ryyänen 2001b.

- ”Malleja voi kuvata myös niin, että on mannermainen ja Välimeren maiden ajattelu, jossa on selvästi itsehallinnollinen suoraan vaaliin perustuva välitaso, ja maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen pohjoismainen malli, jossa julkisen talouden pääosa kulkee kuntien kautta, ja jossa Suomi on kaikkein pisimmällä tällä hetkellä.

Keskustelu näiden kahden piirin välillä on hankalaa. Kongressin pohjaehdotus lähti selkeästi keskisessä ja eteläisessä Euroopassa käytössä olevasta mallista. Lisäksi on erilaisia ratkaisuja (Hollanti, Englanti, Skotlanti, Wales). Suomen kannalta pulmallisia ovat suorat vaalit, verotusoikeus, yleinen toimiala ja maakuntien rajojen muuttaminen. Suomen hallituksen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä hyväksyi vuonna 1998 kannanotot, jotka CDRL seuraavana vuonna hyväksyi. Valmistelujen henki on ollut, että yleiset demokratian ja toimivan hallinnon järjestämisen periaatteet ovat pohjana.” Kilpi, haastattelu 29.5.2001.

11 Suositus 66 (1999) alueelliseksi demokratiaksi Suomessa. Euroopan neuvosto. Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten kongressi. Kuudes istunto (Strasbourg, 15.-17.6.1999).

12 Liitteet 8 ja 9.

13 ALUEELLINEN ITSEHALLINTO RUOTSISSA

Ruotsin maakunnilla oli keskiajalla osavaltiomaisia piirteitä. Kuningasvallan ja keskushallinnon vahvistuessa nämä piirteet hävisivät, ja aluehallinto muodostui läänilaitoksesta. Kansanvaltaa ja itsehallintoa korostavat aatevirtaukset ja kuntien suuri lukumäärä johtivat siihen, että paikallisen kunnallishallinnon uudistuksen yhteydessä 1800-luvun puolivälin jälkeen luotiin lääneihin kunnallinen maakäräjälaitos. Kun valtiopäivät muutettiin nelikamarisista kaksikamarisiksi, valitsivat maakäräjät edustajat ensimmäiseen kamariin. Tämä maakuntien edustus lakkasi, kun valtiopäivät muutettiin yksikamarisiksi. Maakäräjäkuntien pääasialliseksi tehtäväalueeksi muodostui alueellinen terveyden- ja sairaanhoito, ja kunnallislainsäädännön uudistuksessa 1970-luvulla peruskuntia ja maakäräjäkuntia koskevat säännökset yhdistettiin kuntalakiin. Pitkään jatkuneen selvitystyön ja keskustelun jälkeen sekä Euroopan unionin aluepolitiikan vaatimuksiin vastaamiseksi käynnistettiin vuonna 1997 neljässä läänissä kokeilu lääninhallitusten vastuulla olleen aluekehitystoiminnan uudelleenjärjestämiseksi. Valtakunnallisena ratkaisuna säädettiin vuonna 2002 laki läänien yhteistoimintaelimistä. Ko. elin on kuntainliitto, johon kuuluvat kaikki läänin kunnat ja johon myös maakäräjäkunta voi liittyä. Vuonna 1997 aloitettu kokeilutoiminta kuitenkin jatkuu kahdessa läänissä.¹ Tätä kirjoitettaessa parlamentaarinen vastuukomitea selvittää yhteiskuntaorganisaation rakennetta ja vastuun jakoa. Toisen parlamentaarisen komitean tehtävänä on luoda yleiskatsaus hallitusmuotoon. Vastuukomitean tehtäviin kuuluu mm. esityksen tekeminen valtiosääntökomitealle mahdollisesti tarvittavista muutoksista hallitusmuotoon.² - Ruotsin kehitystä tarkastellaan yksityiskohtaisesti, koska se tarjoaa parhaan vertailupohjan aluekysymyksistä Suomessa käytävälle keskustelulle.

13.1 Maakäräjäkunnat

Maakäräjistä vuonna 1862 annetun asetuksen mukaan:

Jokaisessa läänissä tulee olla maakäräjät, joille läänin kaupungit ja kihlakunnat tai käräjäkunnat valitsevat edustajat; mitä jäljempänä säädetään ei kuitenkaan sovelleta kaupunkeihin, joissa on enemmän kuin 25.000 asukasta. Maakäräjämiehet eivät ole tehtävänsä hoitaessaan sidottuja valitsijamiesten ohjeisiin. (1 §)

Maakäräjien velvollisuutena on, siinä järjestyksessä kuin tämä asetus säättää, neuvotella ja päättää läänin yhteisistä asioista, jotka tarkoittavat yleistä taloutta, maatalouden ja muiden elinkeinojen kehitystä, kulkulaitostoimen laitosten edistämistä, terveydenhoitoa, opetusta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta ym., siinä laajuudessa kuin nämä asiat vallitsevan

lainsäädännön mukaan eivät kuulu julkisten viranomaisten virkatoimien piiriin. (2 §, käänös TK)

Maakäräjien varsinainen kokous voi kestää kuusi päivää, mitä aikaa voidaan tietyin ehdoin pidentää korkeintaan kahdella päivällä (18 §). Maakäräjät voi tietyin ehdoin kokoontua välikäräjille (19–20 §). Kuningas nimittää maakäräjien puheenjohtajan (25 §). Esitysoikeus on kuninkaan käskynhaltijalla ja maakäräjien jokaisella jäsenellä (32 §). Maaherra osallistuu maakäräjien kokouksiin virkansa puolesta, ja voi osallistua keskusteluun mutta ei päätösten tekoon (17 §). Maakäräjät ei voi keskustella eikä tehdä päätöstä, ellei paikalla ole kahta kolmasosaa jäsenistä (34 §). Suljetuin lipuin tapahtuvassa äänestyksessä poistetaan yksi äänestyslippu ennen äänten laskemista, jos yksinkertaisella äänten enemmistöllä ratkaistavissa asioissa lippuja on tasaluku; ja vaaleissa ratkaisee arpa (39 §). Tietyissä asioissa vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö (40 §). Maakäräjät palkkaa sihteerin, kamreerin ja muun tarpeellisen henkilökunnan (28 §). Maakäräjien kustannukset katetaan maakäräjäverolla (47–48 §). Pitkävaikutteiset ja tiettyjä kiinteistöasioita koskevat päätökset on alistettava kuninkaan vahvistettavaksi (58 §). Kaikki muut paitsi tiettyjä sisäisiä asioita koskevat maakäräjien päätökset on alistettava kuninkaan käskynhaltijan vahvistettavaksi (59 §).³

Asetuksella perustettiin ajan oloissa kansanvaltainen edustuslaitos lääneihin. Asioiden valmistelun ja päätösten toteutuksen ajateltiin tapahtuvan lääninhallituksen toimesta, joka myös valvoi toimintaa. Vuonna 1913 säädettiin toimeenpanevan elimen valitsemisesta, ja vuonna 1920 maakäräjät saivat oikeuden nimittää puheenjohtajansa. Vuoden 1924 maakäräjälaki sisälsi asetuksen puutteita paikkaavia organisaatiosäännöksiä. Laaja alistamisvelvollisuus lääninhallitukselle poistettiin ja korvattiin kunnallisella valitusmenettelyllä. Lähestyminen peruskuntia koskevaan lainsäädäntöön jatkui vuoden 1954 maakäräjälaissa, johon sisällytettiin peruskuntia koskevaan lainsäädäntöön tehtyjä uudistuksia. Vuonna 1962 asetettu komitea totesi, että maakäräjien toimintatapa oli sadan vuoden aikana pysynyt pääasiassa muuttumattomana. Katsottiin mm., että maakäräjien tulisi kokoontua useammin kuin kerran vuodessa. Hallintovaliokunnan työtä olisi kevennettävä, ja myös maakäräjillä tulisi olla mahdollisuus käyttää kokopäivätoimisia luottamusmiehiä peruskuntien tapaan. Toisaalta katsottiin, että säännösten yleisluontoisuus oli mahdollistanut joustavan, olosuhteet huomioon ottavan toimintatavan kehittymisen. Kuntamuotoja koskevan sääntelyn yhtenäisyyttä pidettiin tärkeänä huomauttaen kuitenkin, että maakäräjäkuntien suurimmaksi toiminta-alaksi oli muodostunut terveyden- ja sairaanhoito.⁴ Komitea ehdotti vuonna 1974 molemmat kuntamuodot käsittävää kuntalakia⁵, jollainen annettiin vuonna 1977.

Vuoden 1991 kuntalain mukaan Ruotsi on jaettu kuntiin ja maakäräjäkuntiin (1:1 §).⁶ Jokainen maakäräjäkunta käsittää läänin, ellei muusta ole erityisesti säädetty (1:2 §). Maakäräjäkunnan jäsen on siihen kuuluvan kunnan jäsen (1:4 §).

Yhdenmukaisesti kuntien kanssa maakäräjäkuntia koskevat säännökset mm. seuraavista asioista: kunnallinen puoluetuki (2:9 §), lautakunnat (3:3 §), tehtävien siirto mm. yrityksille (3:16 §), kuntainliittojen (*kommunalförbund*) muodostaminen (3:20 §), poliittiset sihteerit (4:30 §) ja kansanäänestykset viittä prosenttia jäsenistä edustavien aloitteen perusteella (5:23 §).⁷

13.2 Keskustelu alueellisesta kansanvallasta

Alkuaikojen maakäräjäkunnille asetettu tavoite toiminnasta alueellista kansanvaltaa yleisessä mielessä toteuttavina eliminä ei toteutunut, vaan niistä tuli alueellisen, kunnallisen itsehallinnon puitteissa tapahtuvan palvelutuotannon hoitajia.⁸ Keskustelu alueellisesta kansanvallasta käynnistyi valtiopäivillä 1960-luvun alkupuolella ja komiteat selvittivät asiaa kolmisenkymmentä vuotta.⁹ 1970-luvulla lääninhallitukset saivat luottamusmieshallitukset, jotka maakäräjät nimittivät. 1990-luvulla tuli uudeksi tekijäksi Euroopan unionin aluepolitiikka. Sosialidemokraattien vuonna 1993 pidetty puoluekokous tilasi aluehallintokokeilun, jota ryhdyttiin toteuttamaan neljässä läänissä vuonna 1997.¹⁰ Maakäräjäkunnat eivät enää näissä lääneissä nimitä lääninhallitusten jäseniä, vaan nimitykset tekee hallitus.¹¹

13.3 Aluekehitys

Aluekehitysvastuun siirtäminen lääninhallituksilta ratkaistiin vuonna 2002 annetulla lailla läänien yhteistoimintaelimistä. Hallituksen esityksessä todetaan mm., että ruotsalaisessa hallintomallissa maakäräjäkunnat eivät ole missään asioissa kuntien yläpuolella. Lääninhallituksilla on hallintotehtäviä 23 politiikka-alueella kaikkiaan 47 politiikka-alueesta. Lääninhallitusten toimintaa sääntelee n. 500 asetusta. Läänejä on 21, joista kolmen alueella asuu noin puolet väestöstä; muista lääneistä joidenkin väestömäärä on melko pieni.¹²

Läänin yhteistoimintaelin on kunnallinen päättävä kokous, jonka erityisenä tehtävänä on vastata alueellisista kehityskysymyksistä läänissä (1 §). Yhteistoimintaelin voi olla kuntainliitto, jonka jäseniä ovat kaikki läänin kunnat, ja jossa voi olla jäsenenä myös maakäräjäkunta; Gotlannin läänissä yhteistoimintaelimenä voi olla Gotlannin kunta (2 §). Yhteistoimintaelimen tehtävänä on:

1. valmistaa läänille kehitysohjelma, jonka kunnat ja maakäräjäkunta toteuttavat yhteistoiminnassa muiden osapuolten kanssa,

2. yhdensuuntaistaa kehityspanokset ohjelman toteuttamiseksi läänissä,
 3. päättää tiettyjen valtiollisten aluekehitysmäärärahojen käytöstä hallituksen lähempien ohjeiden mukaan,
 4. päättää infrastruktuuria koskevien toimenpiteiden etusijajärjestyksestä ym. laadittaessa alueellista infrastruktuuria koskevia läänisuunnitelmia,
 5. ottaa vastaan ja valmistella EU:n rakennerahastojen tavoitetta 1 ja tavoitetta 2 koskevia avustusanomuksia,
 6. seurata kehitystyön toimenpiteitä ja vaikutuksia läänissä,
 7. antaa vuosittain hallitukselle selostus toimenpiteistä ja vaikutuksista.
- (3 §, käännös TK)

Yhteistoimintaelimen on oltava yhteistyössä läänin viranomaisten, kuntien, maakäräjäkuntien, asianomaisten organisaatioiden ja elinkeinoelämän kanssa (5–7 §). Läänissä toimivien valtion viranomaisten on, ellei erityistä syytä ole, otettava kehitysohjelma huomioon, ja niiden on annettava yhteistyöelimelle alueellisessa kehitystyössä tarvittava apu ja tieto (8 §). Siirtymäsäännösten mukaan Gotlannin läänin ja Kalmarin läänin aluehallintokokeilun alueelliset itsehallintoelimet katsotaan lain tarkoittamiksi yhteistoimintaelimiksi, elleivät ne pyydä vapautusta tehtävistään. Kalmarin läänin alueliitto muuttuu kuntainliitoksi.¹³ Kokeilualueet vuoteen 2010 ovat erillisen lain mukaan Länsi-Götanmaa ja Skåne. Valtiosääntöoikeudellisesti ne ovat maakäräjäkuntia, joissa on suora vaali, mutta ne eroavat muista maakäräjäkunnista siten, että niillä on lääninhallituksilta siirrettyjä aluekehitystehtäviä.¹⁴

13.4 Arviointia

13.4.1 Ruotsalaisesta hallintojärjestelmästä

Kunnallisen itsehallinnon ja siihen liittyvän maakäräjälaitoksen kehittymisen aatetaustana olivat 1700-luvulla virittynyt kansansuvereniteettiajattelu, liberalismi ja Pohjoismaissa romantiikan esille nostama vanhan käräjälaitoksen ihannoiti. Uudistusten aalto tuli Keski-Euroopasta ensin Tanskaan ja Norjaan ja sen jälkeen Ruotsiin.¹⁵ Aineksia kehittymiselle keskieuropalaiseseen suuntaan olivat Ruotsissa 1800-luvun lopulla kuntien suuri määrä¹⁶, alueellinen itsehallinto ja alueiden edustus valtiopäivien ensimmäisessä kamarissa. Ennestään vahvan läänilaitoksen rinnalla kuntien asema muodostui vahvaksi, ja maakäräjäkuntien oikeudellinen kehitys jäi niistä jälkeen, mikä aikanaan johti molempia kuntamuotoja koskevan lainsäädännön yhdistämiseen yhdeksi laiksi. Kuntakoon suurentaminen, yksikamarisuuteen siirtyminen ja maakäräjäkuntien tehtäväalueen muotoutuminen alueelliseksi palvelutuotannoksi loitonsivat ruotsalaista hallintojärjestelmää keskieuropalaisesta mallista, mikä teki välttämättömäksi uuden ratkaisun kehittämisen EU:n aluepolitiikan vaatimusten täyttämiseksi. Kunnat voivat lääneittäin perustaa

aluekehityselimeksi kuntainliiton, jossa myös maakärjäkunta voi olla jäsenenä. Ratkaisu ei muuta Ruotsin hallintojärjestelmän perusteita, vaan tuo siihen ainoastaan pienen lisän.¹⁷

13.4.2 CLRAE:n suositukset

Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi CLRAE on suorittanut vuonna 2005 Ruotsin järjestelmän monitoroinnin todeten, että kunnallisella itsehallinnolla on pitkä perinne Ruotsissa, mutta että itsehallinto on kovertunut viime vuosina, ja että paikallista itsehallintoa koskevan sopimuksen periaatteiden soveltamisessa on ongelmia. Kongressi esittää seuraavat suositukset Ruotsin hallitukselle:

- ”- Kunnille ja maakärjäkunnille on annettava enemmän vapautta paikallista väestöä hyödyttävien tehtäviensä toteuttamisessa.
- On otettava käyttöön menetelmiä kuntien todellisten kustannusten laskemiseksi niiden palvelusten toteuttamisessa, jotka perustuvat oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön.
- Kuntien verotusoikeutta on selkeytettävä epäselvyyksien välttämiseksi tulevaisuudessa.
- Tasausjärjestelmä on arvioitava uudelleen, jotta voitaisiin vähentää puuttumista kuntien oikeuteen kohdistaa tulonsa siten, että tasausperiaate pidetään voimassa.
- Yleisiä valtionosuuksia on lisättävä sen sijaan että käytettäisiin kohdennettuja valtionosuuksia.
- Valtiosääntökomitealle on annettava lisätoimeksiantona ehdotuksen tekeminen kunnallisen itsehallinnon aseman vahvistamisesta hallitusmuodossa.
- On luotava järjestelmä kunnallisen itsehallinnon periaatteen sisältöä koskevien kiistojen ratkaisemiseksi.
- Alueellista kansanvaltaa on kannustettava vakinaistamalla ja laajentamalla käynnissä olevaa aluekokeilua, ja on harkittava epäsymmetrisen yhteiskuntaorganisaation (*asymmetrisk samhällsorganisation*) toteuttamismahdollisuuksia.”¹⁸

13.4.3 Liittojuristin näkemyksiä

Kuntien ja maakärjäkuntien järjestö on *Sveriges Kommuner och Landsting*. Liiton juristi antoi haastattelussa syksyllä vuonna 2005 tilannekatsauksen.

Aluekysymys on ollut ajankohtainen useita vuosia. Alueajattelu tulee myös Euroopasta, jossa on vahvoja alueita. Ruotsin hallinnossa on kaksi tasoa: valtio ja kunnat/maakärjäkunnat. Liitto on järjestänyt aluekysymyksestä konferensseja eri puolilla maata. Kuntien yhdistämisestä taloudellisemmiksi yksiköiksi käydään keskustelua, mutta viime aikoina on suuntauksena ollut kuntien määrän lisääntyminen jakautumalla. Liitto kannattaa itsehallintoa

aluetasolla. Maakärjäkuntia tarvitaan. Kuntien, maakärjäkuntien ja valtion yhteistoiminta voidaan organisoida eri tavalla eri puolilla maata. Esimerkiksi pohjoisessa Norrbotten ja Västerbotten voisivat muodostaa alueen (*region*), joka valtiosääntöoikeudellisesti olisi maakärjäkunta, ja joka saisi tehtäviä valtiolta niin, että lääninhallitusta tuskin enää tarvittaisiin. Päivän muotisana on epäsymmetrinen yhteiskuntaorganisaatio (*asymmetrisk samhällsorganisation*). Liitolla ei ole mitään sitä vastaan, että tällaista syntyy kokeilutoiminnan muodossa. Liiton mielestä alueiden tulisi koko maassa saada aika laajat tehtävät valtiolta.

Vastuukomitea miettii esimerkiksi tulisiko sairaanhoito tulevaisuudessa olla maakärjäkuntien, alueiden, kuntien yhteiselinten vai valtion vastuulla. Läänit ja maakärjäkunnat ovat ehkä liian pieniä suoriutuakseen tehtävistään taloudellisessa mielessä. Suuremmat alueet olisivat suurempia maakärjäkuntia tai nimeltään alueita. Läänijako tulisi luultavasti olemaan sama kuin näillä itsehallintoyksiköillä. Terveys- ja sairaanhoitolaissa epäsymmetrinen yhteiskuntaorganisaatio ilmenee jo siten, että kunnat ja maakärjäkunnat voivat sopia vanhusten sairaanhoidon siirtämisestä kunnille, kuten useimmissa tapauksissa on tehtykin.

Kuntien yhdistämisen sijaan ne voisivat tehdä yhteistyötä siten, että esimerkiksi yksi kunta hoitaisi terveys- ja ympäristöasiat useassa kunnassa, eli että kunnat myisivät ja ostaisivat palveluja keskenään. Kuntainliittojen määrä voi kasvaa, palveluina esimerkiksi lukiot ja pelastustoimi.

Euroopan neuvosto arvostelee Ruotsia ehkä liian tiukasta hallituksen ohjauksesta. Kuntien taloudessa 80 % on valtion tehtäviä. Kunnille aiheutuu kustannuspaineita niiden tehtävien hoitamisesta, jotka perustuvat oikeuksiin. Liitto on saanut hyvää apua Euroopan neuvostolta. Neuvosto kehottaa myös hallitusta jatkamaan aluekokeiluja ja antaa tunnustusta vastuukomitean perustamisesta.¹⁹

13.5 Ruotsin malli ja Suomi

Historiallisena selityksenä sille, että Suomessa ei syntynyt maakärjälaitosta, voi esittää ainakin suuremman kuntakoon kuin Ruotsissa²⁰ ja erilaisen valtiollisen tilanteen. Kunnat olivat yleensä riittävän vahvoja suoriutumaan niille annetuista uusista tehtävistä, ja ne kykenivät organisoimaan tarpeen vaatiessa keskinäistä yhteistyötä. Hallitsijasuvereniteetti, nelikamarinen kansanedustuslaitos ja virkavaltainen lääninhallinto olivat vähemmän suotuisia edellytyksiä alueellisen itsehallinnon syntymiselle.

Yhteisiä piirteitä Ruotsin kanssa tätä nykyä ovat yksikamarinen kansanedustuslaitos, vahva keskushallinto ja vahva kunnallishallinto. Poikkeava piirre on Ruotsin läänien ja maakärjäkuntien rinnakkaisjärjestelmä, jossa läänien lukumäärä on huomattavasti suurempi kuin Suomessa.

Maakäräjälaitoksen ansiosta kuntainliittojen perustamistarve on ollut vähäisempi kuin Suomessa.

Ruotsalaisesta näkökulmasta arvostelua voisi esittää Suomen valtionhallinnon hajanaisuudesta ja puutteellisesta alueellisesta kattavuudesta. Aluetasolla ei myöskään ole itsehallintoelintä, jonka ylin päättävä elin valittaisiin suorilla vaaleilla. Ruotsissa aluetason aluejaotus on pitkän perinteen ansioista ollut toistaiseksi pääosin vakaa. Suomessa aluejaotuksen muutoksia on käytetty tehokkuuden tavoittelun välineenä. Voi kysyä, onko tällä tavalla myös yritetty saada uudistuksille näyttävyttä. Seurauksena on ehkä ollut kansalaisten ja hallinnon välisen etäisyyden kasvaminen.²¹ Ruotsalaista kokeilutoimintaa neljässä läänissä voi tieteellisessä katsannossa pitää aluetasolla edistyneempänä kuin yhteen maakuntaan rajoittuvaa Kainuun hallintokokeilua, koska kokeilu neljässä läänissä eri mallein antaa vertailuaineistoa. Koko alueellisen järjestelmän kannalta seutuyhteistyökokeilu ja Kainuun hallintokokeilu täyttävät tieteellisen vertailun vaatimukset.

Taloutta painottavan aluekehityksen kannalta voidaan TE-keskusten ja maakunnan liittojen perustamista Suomessa pitää vahvemmin aluekehitystä tukevana kuin läänien yhteistoimintaelimien perustamista Ruotsissa. Maakunnan yhteistyöryhmää organisaatiomuotona voi selittää suomalaisen rakenteen asettamalla vaatimuksilla, mutta Ruotsin läänien yhteistoimintaelimien säännösten valossa maakunnan yhteistyöryhmän päätöksenteon pitkälle menevä muodollistaminen herättää kysymyksen miten tällainen järjestelmä toteuttaa (edes välillistä) kansanvaltaa.

Eduskunnan valiokunnilla näyttää olevan heikompi asema kuin Ruotsissa. Suomessa hallintovaliokunta keskittyy puolueiden kantojen sovitteluun hallituksen esitysten käsittelyssä. Ruotsissa aluehallinnon uudistamisen valmisteleminen tarvittavat tutkimukset teetti parlamentaarinen komitea, ja siellä valiokunnat voivat tehdä lakialoitteita.²² Tutkijat Suomessa eivät saa suoraa kosketusta puoluepolitiikan ongelmakohtiin samalla tavalla kuin Ruotsissa, koska tutkimukset teettää sisäasiainministeriö. Tulevaisuusvaliokunta teettää tutkimuksia itsenäisesti, mutta ne ovat yleisluonteisia ilman suoraa yhteyttä lainsäädäntöön. Kunta- ja palvelurakennemuutoshanke Suomessa on hallituksen sisäasiainministeriöstä johdettu hanke. Parlamentaariselta kannalta Ruotsin käynnissä oleva valmistelu on oikeaoppisempaa. Vastuukomitea pohtii rakennekysymyksiä ja esittää valtiosääntökomitealle suosituksensa hallitusmuotoon tarvittavista muutoksista. Aluetason lainsäädännön kehittäminen nähdään kaksitasoisesti samalla tavalla kuin tässä tutkimuksessa.

Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi CLRAE:n monitorointi paljastaa heikkouksia Ruotsin järjestelmässä. Suositukset voidaan kohdistaa myös Suomen hallitukselle. Kuntatason liikkumavaraa olisi lisättävä. Valtion ja kuntatason tehtäväjaon talouden tulisi olla täsmällisemmin määritelty. Kunnallisen itsehallinnon asemaa perustuslaissa pitäisi vahvistaa, ja itsehallintoa koskevien kiistojen ratkaisemiseksi pitäisi luoda järjestelmä.

VIITTEET 13 LUKUUN

- 1 Yleiskuvauksia: Bohlin 1999; Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, s. 258–275.
- 2 Kommittédirektiv 2003:10, Kommittédirektiv 2004:96 ja Kommittédirektiv 2004:93.
- Ruotsin hallitusmuodon (1974) mukaan kansanvalta toteutuu parlamentarismin ja kunnallisen itsehallinnon avulla:
Kaikki julkinen valta Ruotsissa on lähtöisin kansasta. Ruotsalainen kansanvalta perustuu vapaaseen mielipiteenmuodostukseen ja yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen. Se toteutuu edustuksellisen ja parlamentaarisen valtiosäännön ja kunnallisen itsehallinnon avulla. Julkista valtaa harjoitetaan lakien alaisena. (1 luku 1 §)
- 3 Svensk Författnings=Samling No 16. 1862.
- 4 SOU 1974:99, s. 63–67.
- 5 Sama, s. 9–40.
- 6 ”I riket finns primärkommuner och landstingskommuner.” RF 1974:152, 1:7 §.
”Sverige är indelat i kommuner och landsting.” Kommunallag 1991:900, 1:1 §.
– Helander käyttää maakäräjäkunnista nimitystä maakunta. Helander 1988, s. 102–105.
– Maakäräjäkuntien todellista olemusta selvittää rahoitus:
”Mielenkiintoinen esimerkki paikallistasolla toteutetusta terveysverosta on Ruotsissa käytössä oleva järjestelmä, jossa maakunnat (landstinget) rahoittavat terveydenhuoltoa pääosin terveydenhuoltoon korvamerkityllä tuloverolla. Vuonna 2000 maakuntia oli 21 ja niiden keräämän tuloveron keskimääräinen suuruus oli 10 %. Tästä 8,5 % käytettiin terveydenhuoltoon ja loppu 1,5 % hammashuoltoon, koulutukseen ja julkiseen liikenteeseen (Hjortsberg ja Ghatnekar 2001).” Klavus ym. 2004, s. 135.
- 7 Kommunallag 1991:900.
- 8 ”Genom inrättandet av landstingen 1862 vann principen om regionalt självstyre insteg i den svenska statsapparaten. Men även om landstingen initialt, i teorin, gavs relativt fria tyglar kom deras möjligheter att skapa en större maktsfär tämligen snart att begränsas av såväl formella beslut som den politiska praxisens utveckling. 1864 pekade statsmakten ut sjukvården som landstingens huvuduppgift, ett förhållande som i allt väsentligt råder ännu. Och fram till 1924, då Sverige fick en ny landstingslag, skulle alla beslut av landstinget underställas statliga organ, i de flesta fall länsstyrelsen, innan de kunde träda i kraft. De förhoppningar respektive farhågor som före reformens införande fanns om landstinget som en kraftfull regional institution kom knappast att besannas.” Krantz 2002, s. 11.
– ”Den regionala indelningen i Sverige har historiska förklaringar. Landstingen inrättades 1863 i samband med kommunreformen och införande av den kommunala självstyrelsen. De hade redan från början en egen beskattningsrätt liksom nu. Däremot valdes landstingets ledamöter av städer och härader, och härigenom fanns ett kommunalt samband som saknas i dag. Vid kommunaldemokratins genombrott på 20-talet infördes direkta val av medborgarna. Samtidigt fanns ett samband med

rikspolitiken eftersom landstingen i sin tur valde ledamöterna i riksdagens första kammare fram till 1970 då den kammaren avskaffades...

Från början hade landstingen vidsträckta befogenheter bl a för att främja näringslivet men i praktiken gick ca 80 % av budgeten till hälso- och sjukvård.

Mot denna bakgrund är det naturligt att kommun och landsting getts samma rättsliga ställning i 1974 års regeringsform. De är sidoställda men verkar på olika nivåer men delvis olika uppgifter. Den svenska kommunallagen gäller också för landstingen. När det gäller att bedöma den framtida regionala organisationen i Sverige kan man inte bortse från att landstingen redan finns. Det har funnits kritik mot självständiga landsting med egen beskattningsrätt och bl a moderaterna har ansetts att landstingen bör avskaffas och hänvisar till Finland, som ju klarat sig utan landsting.

De regionala samarbetsformer som växt fram i modern tid är frivilliga och får närmast bedömas som försöksverksamhet med delvis från staten övertagna uppgifter...” Riberdahl, kirje 19.12.2002.

9 “Regional förvaltningsnivå... Det torde knappast finnas någon del av svensk förvaltning som är så grundligt utredd.” Lundquist 1996, s. 120.

10 Eriksson, Ulf G. 2002, s. 13, 22, 30, 34–35, 55, 65.

11 Regeringens proposition 2001/02:7, s. 30.

– Komitea ehdotti v. 1968 läänidemokratiaa. Vuonna 1971 lääninhallitukset saivat luottamushenkilöjohtokunnat, joiden jäsenistä hallitus nimitti puolet ja maakäräjäkunta puolet. Vuodesta 1976 maakäräjäkunta nimitti kaikki jäsenet. Eriksson, Ulf G. 2002, s. 30, 36; Krantz 2002, s. 11–13.

12 Sama, s. 17–18, 21–22.

– “Sammanslagningen 1998 av de båda länen i landskapet Skåne var rätt självklar. Till synes naturlig var även sammanslagningen av de båda länen Skaraborg och Älvsborg i Västergötland till Västra Götalands län. Men så var inte fallet.” Eriksson, Ulf G., 2002, s. 19.

13 Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen.

14 Haastattelu Torngren 1.12.2005.

15 Soikkanen 1966, s. 115–116, 128–129.

16 Vielä vuonna 1951 Ruotsissa oli 2500 kuntaa. Kahdessa vaiheessa toteutettujen uudistusten jälkeen kuntien määrä vuonna 1995 oli 288. Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa 1999, s. 264.

17 Vuonna 1997 aloitetusta hallintokokeilusta:

“De fyra försökslänen arbetar med olika typer av representationssystem. *Skåne län* och *Västra Götalands län* tillämpar direktval, genom att landstinget i dessa län utgör det regionala självstyrelseorganet.

I *Gotlands län* är kommunen och dess direktvalda fullmäktigeförsamling den instans som tagit över det regionala utvecklingsansvaret.

I *Kalmar län* tillämpas en regionförbundsmodell där de folkvalda församlingarna i kommunerna och landstinget utser de politiska representanterna till förbundsfullmäktige.” Regeringens proposition 2001/02:7, s. 26–27; ks. SOU 2000:64 ja SOU 2000:85.

– Krantz pohtii valtio-opillisessa väitöskirjassaan pitäisikö aluetason päätöksenteko rakentaa valtiollisen ohjauksen (*nationdemos*), alueellisen itsehallinnon (*regiondemos*)

vai kuntien yhteistoiminnan (*kommundemos*) varaan ja päätyy suosittamaan kuntien yhteistoimintaa osittain valtiollisesti ohjattuna:

“Finländsk lag, vilken i detta avseende kan tjäna som förebild, innebär att såväl obligatoriska som frivilliga kommunalförbund kan inrättas.”

Pienten puolueiden syrjiminä voidaan välttää:

“Det kan lösas genom att en regel införs – i likhet med vad som gäller för de finländska landskapsförbunden – med innebörden att förbundsfullmäktiges komposition skall återge partiernas samlade väljarstöd inom kommunalförbundets område.”

Tällainen järjestelmä on joustava:

“Möjligheterna att arrangera frivilliga och flexibla lösningar i kommunala samarbetsfrågor, särskilt när det handlar om ett fåtal kommuner som skall samverka i spörsmål av genuint lokal och ofta “teknisk” natur, kvarstår också om det svenska regionala förvaltningssystemet anpassas i finländsk riktning.”

Tämän tutkimuksen kannalta on kiintoisaa, että Krantz käyttää symmetriakäsitettä:

“As to the character of the regional decision space the supporters of the municipal demos model argue that regional relations are very asymmetric. According to them this implies that flexible organisational solutions on the regional level are preferable instead of fixed institutional structures, as would be the case in the regional demos model. The advocates of the regional demos model recognise the asymmetry of regional relations but argue that the asymmetry is manageable for political institutions and that the lack of symmetry does not prevent the political system from having established fixed local institutional structures – municipalities.

Findings from research in social and economic geography show that different “regions” cover different geographical areas, i.e. relations are asymmetric, but they also tend to coincide. In sum, the empirical evidence on this point supports the proponents of the municipal demos model. This model also has the advantage of better managing changes in regional relations over time. The fact that the local level is organised in fixed structures is not a very strong argument for implementing fixed structures on the regional level. The functioning of the political and administrative system must be studied in its entirety; different solutions on different levels can make the system function better.” Krantz 2002, s. 31, 237, 239 (lainaukset), 245–246 (summary, lainaus).

– Pohjoismaisen kehityksen arviointia: Sandberg - Ståhlberg 2000.

18 Om lokal och regional demokrati i Sverige 2005.

19 Haastattelu Torngrén 1.12.2005.

20 “Suomessa oli 1890 väkeä maalaiskuntaa kohti 4600 henkeä, Norjassa 3000, Ruotsissa ja Tanskassa 1500, Ranskassa 1000 ja yleisesti Keski-Euroopassa vain 500.” Soikkanen 1966, s. 284.

21 “Det mest slående resultatet av denna studie är emellertid inte existensen av så många olika slags strukturer på mellannivå, utan istället det blotta antalet strukturer som kan återfinnas inom ett land... det som vi framför allt vill betona här inte är ett demokratiskt överskott, utan snarare ett organisatoriskt överskott... överskottet på mellannivån verkar gå både i en vertikal riktning – när nya nivåer inrättas över eller under de gamla mellannivåerna – och i en horisontell riktning – när nya typer av administrativa enheter skapas på samma nivå som den gamla mellannivån.

Kort sagt nya nivåer skapas utan att de gamla avskaffas. Finland är ett bra exempel på denna utveckling. Även om länstyrelserna i Finland minskades i antal från tolv till sex, så har en ny slags mellannivå framträtt genom inrättandet av de nitton så kallade landskapsförbunden...

Man kan fråga sig hur folk i allmänhet ska kunna förstå dessa nya strukturer och hur denna utveckling stämmer överens med den grundläggande demokratiska principen om ett transparent styrelseskick, som gör det möjligt för allmänheten att delta i folkstyret och därmed fullfölja sina demokratiska rättigheter och plikter.”

Larsson ym. 1999, s. 228–229. (7 EU-maan ja Norjan vertailu.)

22 Arter 2003, s. 65.

V OSA

LOPPUPÄÄTELMIÄ

“Pitäisin itseäni onnellisimpana kuolevista, jos voisin saada ihmiset vapautumaan ennakkoluuloistaan. En tarkoita ennakkoluuloilla tiettyjä asioita koskevaa tietämättömyyttä, vaan ihmisten tietämättömyyttä itsestään.”

Montesquieu: Om lagarnas anda, s. 42

14 KYSYMYKSIÄ JA VASTAUKSIA

Tutkimuksen yhteiskunnalliset tavoitteet?

Eräs selitys kuntatason vahvuudelle ja aluetason heiveröisyydelle Suomessa on harva asutus. Etäisyydet ovat liian pitkiä aluetason organisoitumisen kannalta. Valtakunnallisen tason organisoituminen nojaa Ruotsin ja Venäjän vallan aikana syntyneeseen hallintoperinteeseen. Alueellista itseorganisoitumista ei ole tapahtunut samalla tavalla kuin esimerkiksi Sveitsissä.

Aluehallinnon järjestelmää on arvosteltu sekavahkoksi. Tutkimuksella pyritään osoittamaan oikeudellisia mahdollisuuksia aluetason paremmaksi organisoitumiseksi kansanvallan kannalta. Alueellisen itsehallinnon järjestäminen eurooppalaista esikuvaa suomalaisiin oloihin soveltaen vahvistaisi identiteettiä ja kansanvaltaa sekä parantaisi kustannustehokkuutta.

Tutkimustehtävän asettaminen?

Tutkimuksen lähtökohtana on käsitys, että oikeustieteellinen tutkimus on yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Tutkijan on valittava seuraako hän positivistista vai hermeneuttista tieteenfilosofista perinnettä vai yhdistelekö hän niitä. Tietosanakirjan määritelmien mukaan:

”**positivismi** fil. suuntaus, joka hylkää kaikki olemassaolon olemusta, alkuperää, ja tarkoitusta koskevat metafysiset pohdinnat epätieteellisinä mielikuvitustuotteina ja katsoo filosofian tehtävänä olevan yhdistää positiivisten tieteiden tulokset yhdeksi järjestelmälliseksi kokonaisuudeksi. Sen perustaja oli August Comte.”¹

”**hermeneutiikka** 1 teologiassa kehitetty oppi vanhojen (pyhien) tekstien tulkinnasta. 2 filosofinen suuntaus, joka korostaa käsitteitä ”tulkinta”, ”merkitys”, ”historiallinen”, ”ymmärtäminen”. Nimitystä on laajennettu myös yhdeksi aikamme filosofian päävirtaukseksi.”²

Positivismin ongelma tulevan lain tutkimuksessa on, että oikeustulevaisuutta ei vielä ole olemassa, minkä vuoksi siitä ei voi saada havaintoihin perustuvaa tietoa. Käytettävissä olevia oikeusmenneisyyttä ja oikeusnykyisyyttä koskevia tietoja voidaan täydentää muodostamalla hermeneuttisesti tulkinta alueellisen itsehallinnon olemuksesta tulevaisuudessa. Tähän perustuen ja analogioiden avulla voidaan tehdä hahmotelmaluonteisia lakiehdotuksia.

Puolalainen oikeusteoreetikko Jerzy Wróblewski on tarkastellut oikeustieteen malleja korostaen oikeuspoliittisen tutkimuksen näkökulmaa. Hän suosittelee monitieteistä tutkimusotetta. Lakisuunnitelman voi laatia ajatuskokeena siten, että menettelyyn liittyy koettelu. Joissakin suomalaisissa oikeustieteellisissä tutkimuksissa on tulokset esitetty lakiteksteinä. Esikuvaa hypoteettis-

synteettistä lainkirjoitusta nimenomaisena metodina käyttävälle organisaatiotutkimukselle ei ole löytynyt. Tutkimus on esimerkki siitä miten tällainen metodi toimii.

Tutkimuksen teoria ja käsitteet?

Oleellista on miten kuvataan valtion, alueiden ja kuntien keskinäisiä suhteita. Voidaan puhua horisontaalisesta ja vertikaalisesta vallanjaosta.

Symmetriakäsite tarjoaa välineen horisontaalisten ja vertikaalisten suhteiden käsittelylle. Suhteet voivat olla symmetrisiä tai epäsymmetrisiä. Suomen aluelainsäädäntö on sillä tavalla horisontaalisesti pääsääntöisesti symmetristä, että järjestelmä on yhtenäinen koko valtakunnassa siten, että poikkeuksista on säädetty erillisellä lainsäädännöllä. Vertikaalista symmetriaa valtion ja alueen välisessä suhteessa edustaa Ahvenanmaan itsehallinto. Tämän tutkimuksen ehdotukset perustuslain säännösten muuttamiseksi ja hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta ovat symmetriaperiaatteen mukaisia.

Kokonaisuutena symmetrisen järjestelmän sisällä voi olla epäsymmetristä vaihtelua.

Kansanvalta ja itsehallinto ovat tulkinnanvaraisia, aatteellisia ja poliittisia käsitteitä. Aikaisemmassa tutkimuksessa käytetty ”kansalaisten itsehallinto” on oikeudellisesti epätäsmällinen, arvolatausta sisältävä käsite. Tällaisen yhdistelmäkäsitteen käytön sijaan olisi erotettava kansanvallan muodot eri hallintotasoilla, mitä kuvaa monitasokansanvallan käsite. Itsehallinto olisi nähtävä hallintoelimien välistä suhdetta kuvaavana käsitteenä.

Itsehallintoelimen nimityksenä on käytetty perinteellistä maakunta-nimitystä.

Lakitaso tutkimuskohteena?

Erikoislaatuinen piirre suomalaisen lainvalmistelun historiassa on, että lakihanke voi olla yli sadan vuoden aikana esillä ilman edistymistä. Ongelmat on ratkaistu pienin askelin käytännön tarpeista lähtien. Valtion hallinnon ja kuntasektorin uudistusten jälkeen on saatu aikaan toimiva järjestelmä. Siihen etsitään parannuksia seutuhallintokokeilun, Kainuun hallintokokeilun ja kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen avulla. Käyttämällä normistona Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnosta, suomalaista oikeuskulttuuria, tutkimuksia ja kokeiluja voidaan laatia hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta.

Maakuntien yhteistoiminta?

Vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen asetettu komitea ehdotti maakuntien yhteistoiminnan järjestämistä lailla. Vuoden 1970 komitea katsoi, että maakunnilla voi olla yhteistoimintaa. Tutkimuksessa ehdotettu maakuntien

aseman institutionalisointi edellyttää myös niiden yhteistoiminnan järjestämistä ja yhteistoimintaelimen aseman määrittelemistä lailla.

Tutkimuksen mallin koettelu?

Tutkimus käynnistyi testaamalla hypoteettista perustuslain säännöstä, joka sisälsi aikaisemman tutkimuksen mallin ydinajatuksen ja analogisesti eri säännöksistä sovellettuja määreitä alueellisen itsehallinnon sääntelylle.

Jatkossa hypoteettisten lakiehdotusten kehittäminen tapahtui tutkimusaineiston ja keinotekoisesti kootun paneelin avulla, jonka muodostivat asiantuntijalausunnat, haastattelut ja mielipidekirjoitukset.

Tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä soveltaen lakiehdotusten koettelu tulisi järjestää systemaattisesti esimerkiksi delfoi-paneelin avulla. Tämä tutkimus on kuitenkin painotetusti menetelmällistä kokeilua. Tulosten sovellettavuuden osalta tavoitteena on ollut esittää niin toimivat ratkaisut kuin näillä edellytyksillä on mahdollista.

Kansainvälinen näkökulma?

Tutkimuksen lakiehdotusten kehittelyn normistona on ollut Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos. Euroopan unionilla on ollut ilmeinen vaikutus aluehallinnon uudelleenjärjestelyssä, mutta lakiratkaisut perustuvat suomalaiseen perinteeseen. Tähän perustuen kansainvälinen aineisto on esitetty koetteluotsikon alla.

CLRAE:n aluekamarin sihteeri Günter P. Mudrichin haastattelu (liitteet 8 ja 9) paljastaa jännitteen Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin välillä. EN on jäsenpohjaltaan laajempi ja alueellisen itsehallinnon kysymyksissä kokeneempi. Sillä on hyvä organisaatio ja hyvät työmenetelmät itsehallinnon kysymysten käsittelemiseksi, mistä on osoituksena sen tuottamien asiakirjojen korkea taso.

Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin CDRL-työryhmä on asteikollistanut itsehallinnon lainsäädäntövaltuuksiin perustuen. Suomi on luokiteltu asteikon alapäähän. Poikkeuksena on Ahvenanmaa, mitä työryhmä ei ole huomioinut. Virkatyönä tehty suunnittelu voi olla teoreettisesti korkeatasoista. Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos on laadittu oikeaoppisesti käsitelmäryhtyksiin, luokituksiin ja arviointisovelluksiin (liitteet 4 – 7). Luonnos on antanut viitekehyksen tutkimuksen lakitekstien suunnittelulle ja arvioinnille.

Eurooppalainen malli, johon kuuluu suora kansanvaali ja verotusoikeus, on Suomessa torjuttu verorasitusperustein. Tällöin on ajateltu jotain nykytilanteesta suuresti poikkeavaa, kustannuksia lisäävää rakennetta.

Tutkimuksen mallin mukaan maakunnat muodostettaisiin maakunnan liitoista. Perustuslaissa vaali- ja osallistumisoikeuksiin lisättäisiin maakunnat kuntien rinnalle, ja alueellisesta itsehallinnosta säädettäisiin asiantilana, sekä säädettäisiin laki maakunnallisesta itsehallinnosta. Muutos olisi kansallisen kokeilun pohjalta sovellus eurooppalaisesta mallista Suomen olosuhteisiin.

Kansainvälisenä aluetason maavertailuna on esitelty Ruotsin järjestelmää. Eurooppalaisen mallin kuvaajana Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos on riittävä, koska se sisältää eurooppalaiset mallit yhteen sovitettuna. Yksityiskohtaisesti kuvattu ruotsalainen aineisto tarjoaa vertailukohtia oleellisissa rakennekysymyksissä.

Johtopäätökset Kainuun hallintokokeilusta?

Hahmoteltu maakuntauudistus ei olisi vapaaehtoinen, mutta maakuntien vapautta olisi se, että eräät yksityiskohdat jätettäisiin perustajakuntien neuvotellen sovittavaksi. Kuntalain kuntayhtymiä koskevat säännökset antavat valmiin oikeudellisen perustan. Kainuun hallintokokeilu on ensisijaisesti kunnallisten palvelujen uudelleenjärjestely yhden maakunnan puitteissa, minkä lisäksi maakunta hoitaa maakunnan liiton tehtävät. Näyttää siltä, että tämä voi tapahtua valtion, maakunnan ja kuntien välisenä järjestelynä ilman maakuntaveroa. Kansanvaltainen ohjaus toimii sekä maakunta- että kuntatasolla. Suorat vaalit maakuntavaltuuston valinnassa näyttää selkeämmältä toteutettuun kuntakiintiöjärjestelmään verrattuna. Varovaisin uudistuslinja olisi maakuntavaltuuston valinta samalla tavalla kuin maakunnan liittojen valtuusto valitaan. Maakunnan toiminnan rahoitus kuntien maksuosuuksin ja yleensäkin palvelujen järjestäminen kuntien ja maakunnan välisin neuvotteluin luo symmetrisen suhteen maakunnan ja kuntien välille, joten pienen kunnan kiintiöpaikka maakuntavaltuustossa ei näytä välttämättömältä. Kansanvaltainen järjestelmä voidaan rakentaa erilaisia elementtejä yhteen sovittaen. Tällainen elementti voisi olla maakuntajohtajan valinta yleisellä vaalilla.

Tutkimuksen lakiehdotukset on kirjoitettu olettaen, että Kainuun hallintokokeilu onnistuu sille asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa. Ehdotukset ennakoivat tilannetta, jolloin on todettu, että saatuja kokemuksia on sovellettava muissa maakunnissa. Lakitekniesten yksityiskohtien sääntely voidaan perustaa kuntalain kuntayhtymiä ja erityisesti maakunnan liittoja koskevaan sääntelyyn.

Sisäasiainministeriön selvityksissä ja hankkeissa nousevat aina uudestaan esiin samat aluehallinnon epäkohdat. Pienin tai suurin askelin pyritään irti valtio-kuntakeskeisestä ajattelutavasta. Lakien suunnittelu ja parantelu on jatkuvaa ja

suuritoista. Eduskunta saa käsiteltäväkseen monimutkaisia hallintoteknisiä lakeja, jotka eivät herätä kansanedustajissa kiinnostusta.

Kainuun hallintokokeilua ei voi vuonna 2012 kuitata toteamuksella, että se loppuu, ja rakenteet palautetaan samaan tilaan missä ne olivat ennen kokeilun aloittamista. Kokeilusta voidaan jo nyt tehdä johtopäätöksiä. Se toteuttaa Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen linjaa. Käytännössä itsehallinto on aktivoinut monella tavalla. Kokeilulain säätämä organisaatorakenne on saatu maakunnan aloitteesta muutettua yksinkertaisemmaksi. Palvelutuotanto on järjestetty uudella tavalla. On järjestetty keskitetyt hallinnon esikuntapalvelut tietojärjestelmiseen jne.

Ongelmat, joiden vuoksi Kainuun hallintokokeilu käynnistettiin, ovat kaikkialla maassa samat (Ahvenanmaata lukuun ottamatta). Kainuun hallintokokeilu on suuri askel Kainuussa. Yhtä suuri askel valtakunnallisesti vapauttaisi keskushallinnon voimavaroja ja aktivoisi väestöä ottamaan vastuuta omista asioistaan.

VIITTEET 14 LUKUUN

1 Uusi tietosanakirja 1997, s. 668.

2 Sama, s. 262.

15 YHTEENVETO

ALUEELLISESTA ITSEHALLINNOSTA

Tutkimus sääntelyn kehittämismahdollisuuksista *de lege ferenda* kansanvallan näkökulmasta

Perustuslain 121.4 §:n mukaan *Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla*. Samansisältöinen säännös oli jo vuoden 1919 hallitusmuodossa. Erillistä, koko valtion käsittävää alueellista itsehallintolakia ei ole kuitenkaan vielä säädetty. Perustuslain säännöstä voidaan tulkita siten, että tällainen laki voi tulevaisuudessa olla olemassa. Tämä asiantila on tutkimuksen ongelma-alue.

Tutkimus jakautuu viiteen osaan. Ensimmäinen osa on johdanto, jossa esitetään ongelmat, tutkimusotteen perustelut sekä tutkimuksen teoria ja käsitteet. Toisessa osassa rakennetaan mallin ehdotukset perustuslain säännöksiksi ja kolmannessa osassa mallin hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta. Neljännessä osassa tapahtuu mallin koettelu ja viidennessä osassa esitetään johtopäätökset.

Tutkimustehtävä pohjustetaan tieteenteoreettisella keskustelulla. Tampereen yliopiston tämän aihepiirin tutkimusperinnettä edustavat erityisesti Paula Tiuhosen väitöskirja vuodelta 1986 ja Erkki Mennolan väitöskirja vuodelta 1990. Tutkimus kuuluu julkisoikeuden alaan tulevaa lakia koskevana, oikeuspoliittisena *de lege ferenda* -tutkimuksena, ja on koostettu tieteenteoreettisista, yhteiskuntafilosofisista, hallintohistoriallisista, valtiosääntöoikeudellisista, kunnallisoikeudellisista ja kansainvälisoikeudellisista aineksista.

De lege ferenda -tutkimuksella on oma, *de lege lata* -tutkimuksesta poikkeava tieteenteoriaansa. Metodina on puolalaisen oikeusteoreetikko Jerzy Wróblewskin ehdottama säännösten laatiminen ajatuskokeena. Lakitekstit on muotoiltu analogioiden avulla, ja kehittäminen on tapahtunut keinovalikoivasti kokoonpannun paneelin avulla. Itsehallintoa tarkastellaan kansanvaltaisen ohjauksen toteutusmuotona monitasoisessa järjestelmässä, jossa kukin taso toteuttaa sille luontuvia tehtäviä tarkoituksenmukaisin menettelyin ja rakentein. Symmetrian ja epäsymmetrian vastakkainasetteluun perustuva oikeudellisten suhteiden teoria toimii rakenteiden ja menettelyjen arvioinnin apuvälineenä.* Yhteisymmärrysperiaate edustaa symmetriaa ja enemmistöperiaate epäsymmetriaa. Teoriaa havainnollistetaan Montesquieun ja John Rawls'in

* Liite 2 Demokrati eller byråkrati?

ajatusten tarkastelulla.

Toisessa osassa todetaan perustuslain itsehallintosäännösten erittelyn perusteella, että kokonaisuutena ottaen itsehallinnon käsite on perustuslaissa vivahteikkaampi kuin kunnallista itsehallintoa koskevassa pykälässä. Valtiosääntöoikeudellisena *de lege ferenda* -tutkimustuloksena esitetään alueellista itsehallintoa koskevien säännösten yhdistämistä perustuslaissa yhdeksi, johdonmukaisesti jäsennellyksi pykäläksi, joka ilmaisisi maakuntien itsehallinnon oikeustilana: *Maakunnilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.*¹ Toisena johtopäätöksenä esitetään maakuntien ottamista kuntien rinnalle perustuslain perusoikeuksia koskevan luvun ääni- ja osallistumisoikeuksia koskevaan pykälään.²

Kolmannessa osassa mallin hahmotelma maakuntien itsehallinnosta pohjustetaan aate- ja hallintohistoriallisilla sekä lainvalmistelua koskevilla katsauksilla. 1800-luvulta alkaen on tehty esityksiä maakuntatason itsehallinnollisen järjestelmän luomiseksi läänilaitoksen rinnalle. Pyrkimyksiä jatkettiin itsenäistymisen jälkeen, mutta vuonna 1932 säädetty laki kuntien yhteistoiminnasta johti siihen, että kuntainliitot tulivat suurelta osalta hoitamaan aluetason itsehallintoelimille kaavaillut tehtävät. Itsehallinnon suunnittelu muuttui 1970-luvulla yritykseksi kansanvaltaistaa lääninhallintoa, mikä kuitenkin epäonnistui. Euroopan unionin aluekehitysohjelmien asettamien uusien vaatimusten kohtaamiseksi perustettiin aluetasolle uudentyypiseksi toimielimeksi maakunnan liitot. Valtion aluehallinto järjestettiin uudelleen toteuttamalla lääniuudistus ja kihlakuntauudistus sekä perustamalla alueelliset työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä ympäristökeskukset. Uudistukset osoittavat valtion parantunutta kykyä toteuttaa hallinnollisia uudistuksia, mutta johtoajatuksena niissä on ollut tehokkuuspyrkimys. Vuonna 2003 annettu laki Kainuun hallintokokeilusta toteuttaa perustuslain 121.4 §:ää. Lisäksi on käynnissä seutuyhteistyökokeilu sekä kunta- ja palvelurakennemuudistushanke.

Seutuyhteistyökokeilun ja Kainuun hallintokokeilun on määrä päättyä vuonna 2012. Kunta- ja palvelurakennemuudistushankkeen käynnistäminen sisältää viestin, että kokeilujen tulosten odottamisen sijaan tarvitaan välittömiä toimenpiteitä. Tutkimuksen tuottamana käsityksenä on, että Kainuun hallintokokeilu tulee täyttämään sille asetetut vaatimukset, joten se sopii esikuvaksi muille maakunnille. Hallintokokeilujen johtopäätöksiä ennakoivana, kunnallisoikeudellisena tutkimustuloksena esitetään hahmotelma laiksi maakuntien itsehallinnosta.³ Se on sovellus Kainuun maakunnan kokeilulakiin perustuvasta perussopimuksesta. Maakunnat luettelaisiin laissa. Ne muodostettaisiin maakunnan liitoista nykyisen maakuntajaon pohjalta, ja niiden

hallinto perustuisi muilta kuin erillislain säännösten osalta kuntalain kuntayhtymiä koskeviin säännöksiin. Jäseniä olisivat kunnat, ja maakuntavaltuusto valittaisiin jäsenkuntien sopimana joko suorilla vaaleilla tai jäsenkuntien valtuutetuista. Maakuntavaltuusto valitsisi maakuntajohtajan tai valinta toteutettaisiin yleisellä vaalilla. Lakisääteiset lautakunnat olisivat sosiaali- ja terveyslautakunta sekä koulutuslautakunta. Kansanvaltaa toteuttaisi maakunnallinen, neuvoa-antava kansanäänestys. Maakunnat olisivat kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuspalveluiden järjestäjiä ja tuottajia yhteistyössä kuntien kanssa. Ne hoitaisivat nykyisten maakunnan liittojen tehtävät. Ne ohjaisivat aluejaotusta. Niiden talous perustuisi lähinnä sopimuksiin jäsenkuntien kanssa sekä valtionosuuksiin ja tukiin. Maakunnilla olisi yhteistoimintaelin, jolla olisi virallinen asema maakuntien edunvalvonnassa.

Neljännessä osassa selostetaan asiantuntijalausuntojen, toimijoiden kannanottojen sekä kansainvälisen aineiston avulla tapahtunut mallin koettelu. Ulkomaisena esikuvana on aluetason itsehallintahankkeissa ollut ruotsalainen, läänilaitoksen ja maakuntaitsehallinnon rinnakkaisjärjestelmä. Komiteamietinnöissä on katsauksia ulkomaiden olosuhteisiin, ja aiheesta on julkaistu tutkimuksia ja kirjallisuutta, mutta nämä mallit ovat jääneet Ruotsin mallin ja suomalaisen doktriinin varjoon. Liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan unioniin ovat osittain syrjäyttäneet Ruotsin mallin esikuvana.

Euroopan unionin tavoitteena on turvata rauhantilan säilyminen taloudellisen ja osittain myös poliittisen yhdentymisen avulla. Alueellinen itsehallinto nähdään taloudellisen tehokkuuden välineenä ja kulttuurisena voimavarana. Aluehallinnon kannalta keskeinen EY-säännöstö on Neuvoston asetus rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. Se sisältää lakimuotoon puettuja käsityksiä menestyksen tekijöistä. Kansallisia järjestelyjä koskevat säännökset ovat väljiä. Rakennerahastohallinnon monimutkaisuus Suomessa johtuu osittain kansallisista ratkaisuksista. Euroopan unionin toimet tukevat alueellista itsehallintoa, eikä tutkimuksen mallin toteuttamiselle ole esteitä.

Euroopan neuvoston tehtävänä on turvata ja edistää ihmisoikeuksia, oikeusvaltion periaatteita ja moniarvoista demokratiaa. Alueellinen itsehallinto on tästä näkökulmasta itseisarvo. Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintokongressin CLRAE:n Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos sisältää säännökset alueellisten itsehallinnollisten toimielimien toimivallasta, suhteista muihin aluetason viranomaisiin, sitoutuneisuudesta valtiotason päätöksentekoon, valtion viranomaisten aluetason itsehallintoviranomaisiin kohdistuvasta valvonnasta, alueellisen

itsehallinnon oikeusturvasta, alueellisten itsehallintoelinten liittymis- ja yhteistoimintamuodoista sekä ulkomaisista suhteista, alueellisten itsehallinnollisten toimielimien valinnasta ja tehtävistä, hallinnon järjestämisestä, taloudellisista voimavaroista sekä taloudellisesta tasauksesta ja tuista. Jos peruskirjaluonnosta tarkastellaan siihen sisältyvien ihanteiden valossa, voidaan todeta, että tällä hetkellä ainoastaan Ahvenanmaan itsehallinto täyttää tällä tavalla nähdyt vaatimukset. Tutkimuksen lakihahmotelma toteuttaa peruskirjaluonnoksen ihanteita suomalaisissa oloissa.

Ruotsissa alueellista itsehallintoa ovat vuoden 1862 asetuksesta lähtien toteuttaneet maakäräjäkunnat. Ne on järjestetty läänijaon mukaisesti, ja niiden ylimmän päätöksentekaelimen jäsenet valitaan yleisillä vaaleilla. Käytännössä niistä tuli lähinnä terveyden- ja sairaanhoidosta huolehtivia organisaatioita. Oikeudellinen kehitys johti peruskuntia ja maakäräjäkuntia koskevien säännösten yhdistämiseen 1970-luvulla kuntalakiin. Aluekehityksen ohjauksen tehostamiseksi on Ruotsissa toteutettu aluehallintokokeilu, jossa aluekehitystehtäviä on siirretty lääneiltä alueellisille itsehallintoelimille. Vuonna 2002 läänien yhteistoimintaelimistä annetun lain mukaan läänin kaikki kunnat ja maakäräjäkunta voivat perustaa kuntaliittomuotoisen yhteistyöelimen aluekehityksen ohjauselimeksi. Parlamentaarinen vastuukomitea selvittää kunta- ja aluetason tehtäväjakoja ja valtiosääntökomitea hallitusmuodon uudistamistarpeita. Suomen tilanteesta suoritetaan arviointi ruotsalaisesta näkökulmasta.

Viidennessä osassa käydään keskustelua tutkimustuloksista ja esitetään yhteenveto.

YHTEENVEDON LIITE

PERUSTUSLAKI

2 LUKU Perusoikeudet²14 § Vaali- ja osallistumisoikeudet

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää maakunnallisissa ja kunnallisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua maakuntien ja kuntien hallintoon säädetään lailla. (2 mom.)

11 LUKU Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto¹120 § Maakuntien ja muu alueellinen itsehallinto

Maakunnilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.

Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

121 § Kunnallinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

LAKI MAAKUNTIEN ITSEHALLINNOSTA³1 § Itsehallinto

Maakunnilla on itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Maakunnat ovat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Itä-Uusimaa, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi.

Ahvenanmaan itsehallinnosta on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolailla.

2 § Jäsenet

Maakunnan jäseniä ovat kunnat.

3 § Tunnukset

Maakunnan tunnukset ovat lippu ja vaakuna, joiden lisäksi maakunnalla voi olla muita tunnuksia.

4 § Kielet

Maakunnan virallinen kieli tai viralliset kielet sekä vähemmistökielten asema määräytyvät hallintoalueiden kielellistä jaotusta koskevien säännösten mukaan.

5 § Toimielimet

Maakunnan ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, jonka jäsenet ja varajäsenet valitaan neljäksi kalenterivuodeksi

- a) yleisillä vaaleilla siten, että maakunta on yhtenä vaalipiirinä; tai*
- b) yleisillä vaaleilla siten, että jokaisella kunnalla on asukasmäärään perustuva kiintiö valtuustopaikkoja, kuitenkin vähintään yksi paikka; tai*
- c) kuntien edustajien kokouksessa välittömästi kunnallisvaalien tuloksen valmistuttua jäsenkuntien kunnallisvaaleissa valituista valtuutetuista, jolloin maakuntavaltuuston poliittisen jakautuman tulee vastata kunnallisvaalien mukaista eri ryhmien saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakuntavaltuustossa..*

Maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen ja lautakunnat.

Maakuntavaltuusto valitsee maakuntajohtajan, tai maakuntajohtaja valitaan yleisellä vaalilla. Maakuntajohtaja valitaan määrääjäksi ja toimii maakuntahallituksen puheenjohtajana.

Maakunnalla on sosiaali- ja terveyslautakunta sekä koulutuslautakunta.

Maakunnalla voi lisäksi olla muita lautakuntia ja toimielimiä.

Vaalien toimittamisesta säädetään perussopimuksella vaalilain säännösten mukaan.

6 § Kansanäänestys

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä maakunnalle kuuluvasta asiasta päättää maakuntavaltuusto. Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään yksi prosentti äänioikeutetuista maakunnan asukkaista. Kansanäänestys voidaan toimittaa vaalien yhteydessä tai erikseen. Kansanäänestyksen järjestämisessä noudatetaan muuten soveltuvin osin lakia neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä.

7 § Tehtävät

Maakunta huolehtii maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta.

Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta ja markkinoinnista, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja. Maakunta voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille.

Maakunta huolehtii myös niistä tehtävistä, jotka jäsenkuntien yksimielisillä päätöksillä on siirretty maakunnan tehtäväksi.

Maakunta voi ottaa hoidettavakseen myös muita jäsenkuntien tehtäviä kunnan kanssa tehtävällä sopimuksella ja tuottaa palveluja eri sopimuksella muillekin kunnille.

Maakuntahallitus voi velvoittaa valtion aluehallinnon toimielimen esittelemään kannanottoa varten valtion talousarviota varten laaditun suunnitelman ja hallituksen kertomusta varten laaditun kertomuksen.

8 § Aluejaotukset

Kunnat muodostavat maakunnan, jonka tulee olla alueeltaan yhtenäinen. Jokaisen kunnan on kuuluttava johonkin maakuntaan.

Maakunnallisen kuntajaotuksen muuttamisesta ja osa-alueiden, kuten seutukuntien, muodostamisesta päättää maakuntavaltuusto kuntien suostumuksella. Päättös toimitetaan valtioneuvoston vahvistettavaksi.

Maakunnallisen aluejaotuksen muuttamisesta säädetään lailla.

9 § Talous

Maakunnan peruspääoma muodostuu jäsenkuntien pääomasijoituksista.

Maakunnan yleisen tehtävän hoitaminen katetaan jäsenkuntien vero- ja maksuosuuksilla, valtionosuuksilla ja tuilla.

Lain perusteella sovittujen erityistehtävien hoitaminen katetaan valtion maksamilla korvauksilla ja palvelumaksuilla.

Jäsenkuntien antamien erityistehtävien hoitaminen katetaan jäsenkuntien maksuilla ja palvelumaksuilla.

Sopimuksiin perustuvien erityistehtävien hoitaminen katetaan toimeksiantajien maksuilla ja palvelumaksuilla.

Maakunnan taloussuunnitelmaan ja tilinpäätökseen tulee sisältyä erittely yleisen tehtävän ja kunkin erityistehtävän tuotoista ja kustannuksista.

10 § Perussopimus

Perussopimuksen tulee sisältää vähintään seuraavat asiat:

- 1) maakunnan nimi ja kotipaikka;*
- 2) maakuntaan kuuluvat kunnat ja maakunnan osa-alueet;*
- 3) tunnukset;*
- 4) kielet;*
- 5) toimielimet ja hallinto;*
- 6) tehtävät;*
- 7) talous;*
- 8) jäsenkuntien osuus varoihin ja velkoihin;*
- 9) hallinnon ja talouden tarkastus;*
- 10) toimintakertomus;*
- 11) hallinto- ja virkasäännöt;*
- 12) perussopimuksen muuttaminen;*
- 13) maakuntaan liittyminen ja siitä eroaminen ja*
- 14) perussopimuksen purkaminen ja loppuselvityksen tekeminen.*

Perussopimuksesta päätetään jäsenkuntien valtuustojen yhteisellä päätöksellä.

Perussopimus ja siihen tehtävät muutokset toimitetaan valtioneuvoston vahvistettavaksi.

11 § Maakuntien yhteistoiminta

Maakuntien yhteiselin on maakuntien valtuuskunta, johon kukin maakunta nimittää yhden varsinaisen ja yhden varajäsenen.

Valtuuskunnan tehtävänä on maakuntien yhteinen edunvalvonta. Valtuuskunta antaa lausunnon maakuntia koskevista lakiesityksistä ja esityksistä kansainvälisten sopimusten solmimiseksi. Valtuuskunta tekee esitykset alueiden edustajista Euroopan unionin alueiden komiteaan, Euroopan neuvoston alue- ja paikallishallinnon kongressiin ja muihin vastaaviin elimiin. Valtuuskunta nimittää maakuntien edustajan kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaan ja muihin vastaaviin elimiin.

Valtuuskunnan puheenjohtajan ja sihteeristön tehtäviä hoitaa vuoden kerrallaan kukin maakunta. Tehtävien siirrossa noudatetaan maakuntien nimien mukaista aakkosjärjestystä, ellei valtuuskunta yksimielisesti toisin päättä.

Puheenjohtajuutta ja sihteeristöä hoitavan maakunnan kulut tasataan maakuntien kesken. Tehtävän vastaanottava maakunta valmistelee ehdotuksen.

Valtuuskunta voi tehdä valtioneuvostolle aloitteita valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa.

Ahvenanmaan maakunnan edustaja voi osallistua valtuuskunnan toimintaan tarkkailijana.

12 § Hallintolainkäyttö

Maakuntahallituksen ja sen alaisen toimielimen päätökseen tyytymätön voi tehdä kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen. Maakuntavaltuuston sekä maakuntahallituksen ja sen alaisen toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaisella kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätöksestä ja valtioneuvoston vahvistettavaksi määrätyistä valtioneuvoston ratkaisuista valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

13 § Muut säännökset

Soveltuvin osin noudatetaan kuntalain kuntayhtymiä koskevia säännöksiä.

Lainsäädännössä maakunnan liittoja koskevat säännökset koskevat maakuntia.

14 § Siirtymäsäännökset

Maakunnat muodostetaan maakunnan liitoista.

SVENSK RESUMÉ

OM REGIONAL SJÄLVSTYRELSE

En undersökning av möjligheterna att utveckla lagstiftning *de lege ferenda* ur demokratins synvinkel

Den finska grundlagen garanterar självstyrelse för landskapet Åland samt för kommunerna. Den stadgar också: *Om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner bestäms genom lag*. Så har det varit stadgat redan i regeringsformen av år 1919, men någon allmän självstyrelselag för regioner har inte stiftats. Den här situationen kanske förändras i framtiden: en lag om ett administrationsexperiment i landskapet Kajanaland stiftades i februari 2003. Man kan formulera undersökningens problem utgående från saken: hur skulle man ordna regional självstyrelse i Finland?

Undersökningen fördelar sig på fem delar. Den första delen ger en inledning. I den andra och tredje delen konstrueras modellen för undersökningen, som prövas i den fjärde delen. Den femte delen omfattar konklusionerna. Temat diskuteras med hjälp av polyhistoriskt material sammansatt av vetenskapsteori, politisk filosofi, förvaltningshistoria samt konstitutionell, kommunal och internationell lagstiftning.

Den första delen bygger på vetenskapsteoretisk grund. Hurudana metoder står till förfogande för en juridisk undersökning, som gäller en lag som inte ännu existerar (*de lege ferenda*)? Till att börja med har problemområdet dryftats speciellt i Paula Tiïhonens (1986) och Erkki Mennolas (1990) doktorsavhandlingar vid Tammerfors universitet. Baserad på den här traditionen följer forskaren Jerzy Wróblewskis (1989) syn på den vetenskapsteoretiska skillnaden mellan *de lege lata* och *de lege ferenda* - undersökningen, samt av honom rekommenderade metoden att skapa lagtext som tankeexperiment. Texterna formas med hjälp av analogier och prövas av en "panel". Regionerna uppfattas som enheter i ett flernivåstyrningssystem. En speciell symmetriteori för granskning av beslutsfattandet och administrativa strukturer och procedurer presenteras. Konsensusregeln är symmetrisk och majoritetsregeln är asymmetrisk.*

Den andra delen granskar självstyrelse och regional administration ur statsskickets synvinkel. Som juridisk konklusion bearbetas två förändringar i grundlagen. Förändringen i grundlagen gällande självstyrelse skulle lyda: *Landskapen har självstyrelse enligt vad som bestäms i lag*.¹ Konsekvent borde landskapen jämföras med kommunerna i paragrafen, som gäller rösträtt och rätt till inflytande.²

Diskussionen på lagnivån i den tredje delen baserar sig på förvaltningshistorien, på skildringen av den gällande regionala lagstiftningen och planerna samt på utkastet till Europarådets regionala självstyrelsepakt.

Inrikesministeriets regionsamarbetsexperiment och Kajanalands förvaltningsexperiment skall fortsättas till år 2012. Ministeriets aktuella projekt för en reform av kommun- och servicestrukturen ger dock hänvisning till, att man inte kan vänta på konklusionerna till dess. Ur undersökningens synvinkel kan man göra en konklusion, att Kajanaland-experimentet** kommer att uppfylla uppställda krav. Som förhandsresultat av experimentet har forskaren konstruerat ett utkast till en regional självstyrelselag³ för hela riket. Landskapsförbunden (*maakunnat liitto*) skulle omvandlas till landskap (*maakunta*) baserat på den aktuella regionindelningen. Dessa landskap skulle vara kommunala samarbetsorganisationer med syfte att sköta social- och hälsovårdsväsendet och utbildningsväsendet i uppdragsfördelning mellan medlemskommunerna. De skulle också ta hand om landskapsförbundens näringspolitik samt utvecklings- och representationsuppdrag. Landskapsfullmäktige skulle väljas med direkt folkval eller indirekt av kommunalfullmäktige enligt avtalet mellan kommunerna. Landskapsdirektören skulle väljas antingen av landskapsfullmäktige eller med folkval. Landskapet skulle ha en social- och hälsovårdsnämnd och en utbildningsnämnd. Landskapet skulle ha rätt att arrangera rådgivande folkomröstningar. Landskapets ekonomi skulle baseras på avtal mellan medlemskommunerna samt statliga bidrag. Landskapen skulle ha ett samarbetsorgan för intresseövervakning. Annars skulle lagstiftningen av samkommunerna i kommunlagen följas.

I den fjärde delen skildras prövningen av modellen. Den har skett med hjälp av några ställningstaganden samt med hjälp av utländskt material, som består av skildringen av utländskt inflytande i Finland, EU:s regionalism, beredningen av Europarådets regionala självstyrelsepakt (2002) samt utvecklingen i Sverige. Försöken att etablera regional självstyrelse i Finland har följt den svenska modellen, men efter anslutningen till Europarådet och EU har intresset riktat sig mera mot Västeuropa. Svagheter i den regionala förvaltningen har gjort att den finska organisationen för styrning av EU:s strukturfonder har blivit något komplicerad.

*Bilaga 2 Demokrati eller byråkrati?

** Se www.kainuu.fi på engelska.

BILAGA TILL RESUMÈN

GRUNDLAGEN

2 KAP Grundläggande fri- och rättigheter²14 § Rösträtt och rätt till inflytande

Varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år har rätt att rösta i landskaps- och kommunala val och folkomröstningar enligt vad som bestäms i lag. Om rätten att i övrigt ta del i landskapens och kommunernas förvaltning bestäms genom lag. (2 mom.)

11 KAP. Förvaltning och självstyrelse¹120 § Landskaps- och annan regional självstyrelse

Landskapen har självstyrelse enligt vad som bestäms i lag.

Landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.

Samerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

121 § Kommunal självstyrelse

Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.

Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Kommunerna har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

LAG OM LANDSKAPENS SJÄLVSTYRELSE³1 § Självstyrelse

Landskapen har självstyrelse enligt vad som bestäms i denna lag.

Landskapen är: Nyland, Egentliga Finland, Östra Nyland, Satakunta, Tavastland, Birkaland, Päijät-Häme, Kymmenedalen, Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Mellersta Finland, Södra Österbotten, Österbotten, Mellersta Österbotten, Norra Österbotten, Kajanaland och Lappland.

Om landskapet Ålands självstyrelse bestäms i självstyrelselagen för Åland,

2 § Medlemskap

Landskapets medlemmar är kommuner.

3 § Symboler

Landskapets symboler är flagga och vapen, vartill landskapet kan ha andra symboler.

4 § Språken

Landskapets officiella språk eller de officiella språken i landskapet samt minoritetspråkens ställning bestäms enligt bestämmelserna om den språkliga indelningen i förvaltningsområden.

5 § Organen

Landskapets högsta beslutande organ är landskapsrådet. Dess medlemmar och vice medlemmar väljs för kommande fyra kalenderår

- a) med allmänna val landskapet som en enda valkrets; eller*
- b) med allmänna val så att varje medlemskommun har en kvot representanter i landskapsrådet baserad på invånarantalet, åtminstone en representant; eller*
- c) på medlemskommunernas sammanträde omedelbart efter att kommunalvallets resultat har blivit färdigt utav de valda kommunfullmäktige. Landskapsrådets politiska indelning skall då motsvara de vid kommunalvalen valda gruppernas proportionella röstandel inom landskapets område enligt proportionalitetsprincipen som bestäms i vallagen. Varje medlemskommun skall ha åtminstone en representant i landskapsrådet*

Landskapsrådet utser landskapsstyrelsen och nämnderna.

Landskapsrådet utser landskapsdirektören eller landskapsdirektören väljs med allmänna val. Landskapsdirektören väljs för en bestämd tidsperiod och fungerar som landskapsstyrelsens ordförande.

Landskapet har en social- och hälsovårdsnämnd och en utbildningsnämnd.

Landskapet kan ha ytterligare nämnder och organer.

Om valförrättandet stadgas i grundavtalet enligt vallagen.

6 § Folkomröstning

Om förrättandet av rådgivande folkomröstning om ett ärende som angår landskapet bestämmer landskapsrådet. Initiativ till folkomröstning kan tas av minst en procent av landskapets röstberättigade invånare. Folkomröstningen kan förrättas i samband med något annat val eller separat. Vid förrättandet av en folkomröstning iakttages i övrigt tillämpliga delar av bestämmelserna i lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar.

7 § Uppdrag

Landskapet sköter landskapets planering, regionutvecklingen, hälsovården, socialvården och utbildningen samt finansieringen av dessa uppgifter.

Landskapet sköter också landskapets allmänna näringspolitik och marknadsföring, främjar samarbete med de för landskapets utveckling viktigaste offentlig- och privaträttsliga sammanslutningarna och stiftelserna, och bevakar landskapets intressen. Landskapet kan avge utlåtanden och lägga fram förslag för myndigheterna.

Landskapet sköter också de uppdrag, som kommunerna med enhälliga beslut har överlätit till landskapet.

Landskapet kan ta hand också om andra kommunala uppdrag genom avtal med kommunen och producera tjänster med separata avtal också till andra kommuner.

Landskapstyrelsen kan förplikta ett statligt regionförvaltningsorgan att föredraga för ställningstagande planen för statsbudgeten och förslag till regeringens berättelse.

8 § Regional indelning

Kommunerna bildar ett landskap, som bör vara ett enhetligt område. Varje kommun bör höra till ett landskap.

Om ändringen i den regionala kommunalindelningen och om bildandet av delområden, såsom ekonomiska regioner, beslutar landskapsrådet med kommunernas samtycke. Beslutet tillställs statsrådet för stadfästelse.

Om den regionala indelningen bestäms genom lag.

9 § Ekonomi

Landskapets grundkapital formas av medlemskommunernas investeringar.

Skötandet av landskapets allmänna uppdrag bestrids genom medlemskommunernas skatte- och betalningsandelar, statsbidrag och subventioner.

Skötandet av enligt lag överenskomna speciella uppdrag bestrids med statens ersättningar och serviceavgifter,

Skötandet av kommunernas speciella uppdrag bestrids genom medlemskommunernas betalningsavgifter och serviceavgifter.

Skötandet av avtalsmässiga specialuppdrag täcks genom uppdragsgivarens ersättningar och serviceavgifter.

Landskapets ekonomiplan och bokslut bör innehålla en specifikation över intäkter och utgifter för det allmänna uppdraget och varje specialuppdrag.

10 § Grundavtal

Grundavtalet bör omfatta åtminstone:

- 1) landskapets namn och hemort;*
- 2) medlemmarna och delområdena;*
- 3) symbolerna;*
- 4) språken;*
- 5) organen och förvaltningen;*
- 6) uppdrag;*
- 7) ekonomi;*
- 8) medlemmarnas andel i tillgångar och skulder;*
- 9) granskning av administration och ekonomi;*
- 10) verksamhetsberättelse;*
- 11) förvaltnings- och tjänstestadga;*
- 12) hur grundavtalet ändras;*
- 13) anslutning till och utträde ur landskapet, och*
- 14) hur grundavtalet upplöses och hur slutuppgörelsen utförs.*

Medlemskommunernas kommunalfullmäktige fattar beslut om grundavtalet.

Grundavtalet och dess ändringar tillställs statsrådet för stadfästelse.

11 § Landskapens samarbete

Landskapsdelegationen bestående av en representant och en suppleant för varje landskap fungerar som landskapens samarbetsorgan.

Delegationens uppgift är landskapens gemensamma intressebevakning.

Delegationen ger utlåtanden om lagförslag och internationella avtal gällande landskapen. Delegationen gör förslag till regionrepresentanter i Europeiska unionens

regionkommitté, Europarådets region- och kommunaladministrationens kongress och andra motsvarande organ. Delegationen utser landskapens representant i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och andra motsvarande organ.

Varje landskap sköter i tur och ordning ett år i sänder ordförandeskapet och sekretariatet. Turen cirkulerar bland landskapen i alfabetisk ordning enligt landskapets namn, om delegationen inte enhälligt besluter annat.

Kostnaderna för ordförandeskapet och sekretariatet fördelas mellan landskapen. Det uppdragsmottagande landskapet bereder förslag.

Delegationen kan vända sig till statsrådet med initiativ i frågor rörande lagstiftande makten i riket.

Landskapet Ålands representant får delta i delegationens verksamhet som observatör.

12 § Förvaltningsrättsskipning

Den som är missnöjd med ett beslut av landskapstyrelsen eller dess underställda organ kan framställa rättelseyrkande enligt kommunallagen. Ändringsyrkande till beslut av landskapsrådet samt landskapsstyrelsen och dess underställda organ söks hos förvaltningsdomstolen som kommunalbesvär enligt kommunallagen. Besvär över förvaltningsdomstolens beslut samt statsrådets beslut om ärenden som har tillställts statsrådet för stadfästelse riktas till Högsta förvaltningsdomstolen.

13 § Andra bestämmelser

I tillämpliga delar följs kommunallagens bestämmelser gällande samkommunerna. Bestämmelserna i lagstiftningen om landskapsförbund gäller för landskap.

14 § Övergångsbestämmelser

Landskapen bildas av landskapsförbunden.

ENGLISH SUMMARY

ABOUT REGIONAL SELF-GOVERNMENT

A study of the development prospects of regulation *de lege ferenda* from the standpoint of democracy

The Finnish Constitution guarantees self-government to the Province of Åland and to the municipalities. It also states: *Provisions on self-government in administrative areas larger than a municipality are laid down by an Act*. Since the establishment of this act, originally dating from 1919, no such separate provision has been enacted. This condition, however, may change in the future: an experimental self-government act for the Kainuu region was indeed enacted in February 2003. The problem of the study can be formulated on these conditions: how should regional self-government be legally defined in Finland?

The study is divided into five parts. The first part presents an introduction. The model of the study is constructed in the second and third parts and tested in the fourth part. The fifth part presents the conclusions. The theme is discussed with reference to multidisciplinary material in the fields of theory of science, political philosophy, history of administration and constitutional, municipal and international law.

In the first part the theoretical foundations are laid. What kinds of methods are available to construct a judicial study on a non-existing law (*de lege ferenda*)? The present work follows the approach of Tiihonen (1986) and Mennola (1990) and on the distinction drawn by Wróblewski (1989) that *de lege lata* and *de lege ferenda* -studies are methodologically different categories of research. The method is legislative drafting as a think experiment. The texts are formulated by means of analogies and tested by a "panel". The regions are considered to be a part of a multi-level steering system. A specific theory of symmetrical/asymmetrical decision-making, structures and procedures is presented. Consensus rule is symmetrical and majority rule is asymmetrical.

The second part addresses self-government and regional administration from the point of view of the Finnish Constitution. In the legal conclusion the author outlines two amendments to the Constitution. The proposed amendment concerning self-government reads: *Regions have self-government as laid down by an Act*. Consequently, the regions should be equated with the municipalities in the paragraph stipulating the voting and participating rights of the citizens.

The discussion on the law level in the third part is based on a historical description of administration, a description of the existing regional legislation and plans, and on the draft European Charter on Regional Self-government¹.

The regional co-operation experiment and the self-government experiment in Kainuu region of the Ministry of the Interior is to continue until 2012. The actual project of the Ministry to restructure municipalities and services implies however, that there is no time to wait for the conclusions. From the point of view of the study can be concluded that the Kainuu experiment² will fulfil the requirements imposed. As a tentative result of this experiment the researcher has outlined a proposal of the Act of Regional Self-government for the whole country. The regional councils (in Finnish *maakunnan liitto*, literally “regional federations”) should be converted into regions (*maakunta*) according to the present geographical division. The regions should be municipal co-operation organizations having responsibility for the social welfare, for health care services and education, with the municipalities. They should also be responsible for regional industrial policy, for regional planning and development and for regional representation. The regional assembly should be either directly elected by general elections or indirectly elected by the municipalities. In both cases the assembly members should be members of the municipal councils. The regional leader should be elected by the assembly or by general elections. The region should have a social welfare and health care committee and an education committee. The region should have the right to hold referenda. The economy of the regions should be based on agreements with member municipalities and state subsidies. Regions should have a joint council to take care of their interests. In other aspects the municipal legislation should be followed.

The model is tested in the fourth part by means of some selected opinions on the subject and of material describing international influence in Finland, regionalism in the European Union, the Council of Europe preparation of the European Charter on Regional Self-government, and of regional developments in Sweden. Attempts to establish regional self-government in Finland have followed the Swedish model, but joining the Council of Europe and the European Union have directed interests more to Western Europe. Weaknesses in regional administration have meant that the administration of the EU Structural Funds in Finland has been somewhat complicated.

1 See Appendices 4–7 and 9.

2 See www.kainuu.fi in English.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus ja artikkelit

Viralliset julkaisut

- Lainsäädäntö
- Komiteanmietinnöt ja selvitykset
- Hallituksen esitykset ja selonteot
- Hallitusohjelmat
- Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt
- Eduskunnan pöytäkirjat
- Kertomukset
- Julkilausumat, lausunnot, muistiot, uutiset internetissä yms.

Painamattomat lähteet

Muut lähteet

- Haastattelut
- Seminaarit
- Kirjeet
- Seurattuja eduskunnan istuntoja

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis:

- Laki, teko ja tavoite. Forssa: Lainopillisen tiedekunnan kustannustoimikunta, 1975.
- Mitä lainoppi on? Helsinki: 1978.
- Lakeja vai lainomaisuuksia? – näkökohtia vaihtoehtoisen lainopin perusteista. Oikeus 1981:2, s. 99–111.
- Lain ja kohtuuden tähden. Juva: WSOY, 1986.
- Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: WSOY, 1989.
- Virallisen vastaväittäjän lausunto Rauno Halttusen väitöskirjasta ”Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilauseiden soveltamisalueella” (1993). Lakimies 3/1994, s. 385-398.

Alanen, Pentti: Tieto ja demokratia. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 1976. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and social Research 33.

Alavaikko, Mika: Hallintopolitiikka valinkauhassa: Suomalaisen hallintopolitiikan ideologinen muutos ja hallintopoliittisen kentän uudelleenmuotoutuminen 1980- ja 1990-luvuilla. Poliitiikka 4/2002, s. 355–362.

Alueiden palveluksessa. Euroopan unioni. Aluepolitiikka. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2001.

Anttiroiko, Ari-Veikko:

- Tiede ja hyvä elämä. Pohdintoja moderneista tiedekonseptioista ja

tieteentutkimuksen teemoista. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Raporttisarja 29/1993.

- Realistisen kuntateorian haaste. Poeettisen realismin näkökulma kuntatutkimuksen metodologiseen ja teoreettiseen infrastruktuuriin. Tampere: Tampereen yliopisto, 1996. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 475.

Apter, David. E.: Introduction to Political Analysis. Cambridge, Massachusetts: Winthrop, 1977.

Aristoteles:

- Politiikka. Teokset VIII. Suomentanut A.M. Anttila. Selitykset laatinut Juha Sihvola. Jyväskylä: Gaudeamus, 1991.
- (Aristotle) The Athenian Constitution. The Eudemian Ethics on Virtues and Vices. With an English Translation by H. Rackham. Suffolk: Harvard University Press, First published 1935, Reprinted 1996.

Arnaud, André-Jean - Hilpinen, Risto – Wroblewski, Jerzy (her./eds.): Juristische Logik, Rationalität und Irrationalität im Recht Juristic Logic, Rationality and Irrationality in Law. Rechtsatheorie Beiheft 8. IVR 11. Weltkongress/11th World Congress Helsinki 1983 Verhandlungen/Proceedings. Berlin: Duncker & Humblot, 1985.

Aro, Timo: Uudistusten takia vain valtapeliä? Satakunnan Kansa 14.11.2002, s. 4.

Arter, David: Eduskunta skotlantilaisesta ja pohjoismaisesta näkökulmasta. Politiikka 45:1, s. 62–67, 2003.

Aula, Pekka: Organisaatio kaaos vai kaaoksen organisaatio? Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria. Helsinki: Loki-Kirjat, 1999.

Berndtson, Erkki: Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1994.

Björne, Lars: Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1986.

Bohlin, Alf: Kommunalrättens grunder. Stockholm: Norstedts Juridik, 1999.

Bouckaert, Geert – Ormond, Derry - Peters, Guy: A Potential Governance Agenda for Finland. Helsinki: Ministry of Finance, Finland, Research reports 8/2000.

Christiansen, Thomas: Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance. Badia Fiesolana, I – 50016 San Domenico (FI), Italy: European University Institute, 1996. EUI Working Papers – Robert Schuman Centre 1996/53.

Danmark skrotar landstingen trots hård kritik. Dagens Nyheter 29.4.2004.

De Rynck, Stefaan: Civic culture and institutional performance of the Belgian regions. Teoksessa Le Galès, Patrick – Lequesne, Christian (ed.): Regions in Europe, 1998, s. 199–218.

Dictionary of the History of Ideas, Volume IV, New York: Charles Scribner's Sons, 1973.

Dreier, Ralf: Irrationalismus in der Rechtswissenschaft. Teoksessa Arnaud, André-Jean – Hilpinen, Risto – Wroblewski, Jerzy (her./eds.): Juristische Logik, Rationalität und Irrationalität im Recht Juristic Logic, Rationality and Irrationality in Law, 1985, s. 179–196.

Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen, Päivi: EU-oikeuden perusteet. Jyväskylä: Gummerus, 1997. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos.

Eilavaara, Pertti: Esittelystä julkisessa hallinnossa ja eräissä tuomioistuimissa. Julkisoikeudellinen tutkimus esittelystä päätöksenteossa. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1986. Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston julkaisuja Sarja B N:o 4.

Encyclopaedia Iuridica Fennica. Suomalainen oikeustietosanakirja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja:

- V Julkisoikeus. Jyväskylä: 1997. C-sarja n:o 28.
 - VI Kansainväliset suhteet. Jyväskylä: 1998. C-sarja n:o 29.
 - VII Oikeuden yleistieteet. Jyväskylä: 1999. C-sarja n:o 30.
- (Artikkelit tekijänimen kohdalla, teoksen lyhenne EIF.)

Eriksson, L.D.:

- Demokratia. EIF V, 1997, p. 69–74. (1997a)
- Normatiivisuus, EIF V, 1997, p. 505–511. (1997b)
- Valtiosääntöoikeustiede, EIF V, 1997, p. 1089–1096. (1997c)
- Valtiovallan kolmijako-oppi, EIF V, 1997, p. 1097–1100. (1997d)

Eriksson, Ulf G.: Centralmakt eller regional demokrati. Köpenhamn: Kommentus Förlag, 2002.

Ervo, Laura: Todistelun avoimuus. Teoksessa Nuutila, Ari-Matti (toim.): Oikeuden tavoitteet ja menettelyt. Muistokirja Hannu Tapani Klamille, 2003, s. 163–185.

Eskola, Antti: Vuorovaikutus, muutos, merkitys. Helsinki: Tammi, 1982.

Eurooppalaiset hallinnot. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto, 1995.

- Farace, Richard V. – Monge, Peter R. – Russel, Hamish. M.: Communicating and Organizing. USA: Addison-Wesley, 1977.
- Le Galès, Patrick – Lequesne, Christian (ed.): Regions in Europe. London: Routledge, 1998.
- Giddens, Anthony: Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä. Keuruu: Otava, 1984.
- Gidlund, Janerik – Jerneck, Magnus (ed.): Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
- Granlund, Peik: Rättsliga utvärderingsstudier i USA och Norden – orsaker till skiljaktigheter mellan studierna. Helsinki: Helsinki School of Economics and Business Administration, 2000. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis. A 169.
- Halttunen, Rauno: Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilauseiden soveltamisalueella. Lapin yliopisto: 1993. Acta Universitatis Lappeensis 2.
- Hatch, Mary Jo: Organisation Theory. Modern Symbolic and Postmodern Perspectives. New York: Oxford University Press, 1997.
- Harisalo, Risto: Federalismia kunnallishallintoon. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 4/2005, s. 116-125.
- Harisalo, Risto – Ryyänen, Aimo: Kunnallistiede. EIF V, 1997, p. 451–454.
- Havansi, Erkki: Virallisen vastaväittäjän lausunto Tuula Linnan väitöskirjasta ”Ulosottorealisoinnista de lege ferenda” (1987). Lakimies 1/1988, s. 72-89.
- Haveri, Arto:
- Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Tampere: Tampereen yliopisto, 1997. Hallintotieteen laitos, Hallintotiede 1997 A 11.
 - Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 1/2002, s. 4 - 19.
- Heinonen, Jouko: Maakunnan perustaminen. Miksi ja miten Päijät-Häme tehtiin? Jyväskylä: Päijät-Hämeen liitto Lahden kaupunki, 1999.
- Helander, Voitto: Pohjoismaiset poliittiset järjestelmät. Turku: Turun yliopisto 1988. Valtio-oppi. Valtio-opillisia tutkimuksia N:o 44.
- Helenius, Ralf: Förstå och bättre veta. Malmö: Carlssons, 1990.

Hellner, Jan: *Argumentation de lege ferenda*. Svensk Juristtidning 1975, s. 401–420.

Hellsten, Sirkku: John Rawls ja yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus reiluna pelinä. Teoksessa Tontti, Jarkko – Mäkelä, Kaisa (toim.): *Filosofien oikeus II*, 2001, s. 183–204.

Heuru, Kauko:

- Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere: Tampereen yliopisto, 2000. *Acta Universitatis Tamperensis* 760.
- Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita, 2001.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo: *Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet*. Jyväskylä: Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus, 2001.

Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1994.

Hoikka, Paavo: Ylemmänasteisen itsehallinnon unelma tietointensiivisessä tulevaisuudessa. Jäähyväisluentoa Tampereen yliopistossa 10.3.2000. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2000, s. 107–126.

Holopainen, Toivo: *Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus*. Vammala: 1969. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 81.

Holt, J.C.: *Magna Carta*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Hult, Juhani – Mennola, Erkki: *Regional Development on Our Own. Views from the New EU Member States. Proceedings of the Seminar Individual Autonomy and Autonomy in Government 12th–13th September 1996, Joensuu, Finland*. Joensuu: Joensuun yliopistopaino, 1997. University of Joensuu. Publications of the Continuing Education Centre. Series A, number 16.

Husa, Jaakko:

- Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: 1995. *Acta Universitatis Lappeensis* N:o 4.
- Yleinen valtiosääntöoikeus. Hahmotelma modernin valtiosääntöopin mahdollisuudesta, alasta ja sisällöstä. Joensuu: Joensuun yliopistopaino, 1997. (1997a)
- Lainopin maailmanviivat. Lainoppi, dualismit ja metodologia. Julkisoikeuden tutkimuksia ja kurssikirjoja. Joensuun yliopisto. Yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos. N:o 2. Joensuu: 1997. (1997b)

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:

- Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum, 2002.

Häyry, Matti: Ihannevaltio. Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan. Juva: WSOY, 2000.

Jansson, Jan-Magnus: Från regeringsformen till grundlagen. Helsingfors: Söderström, 2000.

Jeffery, Charlie (ed.): The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe. London: Frank Cass, 1997.

Jerneck, Magnus – Sjölin, Mats: Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län. Komiteanmietinnössa SOU 2000:64, s. 143–206.

Johansson, Börje: Network & Territory: An Essay on Transterritorial Processes in Europe. Teoksessa Hult, Juhani – Mennola, Erkki: Regional Development on Our Own 1997, s. 35–43.

Juntunen, Pekka: Puoluepolitiikka 1990-luvun aluehallinnon kehittämisessä. Hallinnon Tutkimus 4/2002, s. 41–52.

Jyränki, Antero:

- Lakien laki. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1989.
- Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1994.
- (ed.): National Constitutions in the Era of Integration. Gateshead, Tyne and Wear: Kluwer, 1999.
- Uusi perustuslakimme. Jyväskylä: Iura nova, 2000. (2000a)
- Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriön toimeksiannosta laadittu selvitys. Helsinki: Hakapaino, 2000. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000. (2000b)
- Montesquieu: Miksi lakeja ja mitä lakien takana. Teoksessa Tontti, Jarkko – Mäkelä, Kaisa – Gylling Heta (toim.): Filosofien oikeus, 2001, s. 153–168.

Kainuun itsehallinto törsäsi tietojärjestelmiin. Taloussanomien ITviikko 19.5.2005, s. 10.

Kangas, Urpo (toim.): Oikeustiede Suomessa 1900–2000. Juva: Werner Söderström Lakitieto, 1998.

Kasanen, Eero: Suomen yliopistoihin autonomian aika! Kanava 8/2000, s. 506–511.

Kauppinen, Paavo E.: Länsimainen traditio Suomen valtiosäännöissä. Tampere: Tampereen yliopisto, 1989. Poliittikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 100/1989.

Keating, Michael:

- The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar: 1998. (1998a)
- Is there a regional level of government in Europe? Teoksessa Le Galès, Patrick – Lequesne, Christian (ed.): Regions in Europe, s. 11–29. (1998b)

Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja. Helsinki: Hakapaino, 1999. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Kielikello 2/1998, 1 ja 2/2000.

Kirjavainen, Heikki: Moraali, motivaatio ja yhteiskunta. Johdatus eräisiin motivaatioteoreettisen sosiaalietiikan keskeisiin kysymyksiin. Pieksämäki: 1996. Suomalaisen Teologisen Kirjallisuusseuran julkaisuja 1996.

Kirkinen, Heikki:

- Maakuntahallinto – kansanvallan uusi taso. Juva: WSOY, 1996.
- The Obscure Conception of Federalist Thought in Finland.
- Teoksessa Hult, Juhani – Mennola, Erkki: Regional Development on Our Own. 1997, s. 23–28.

Klami, Hannu Tapani:

- Finalistinen oikeusteoria. Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifiointista ja kontrollista. Turku: Turun yliopisto, 1979. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:19:1979.
- Johdatus oikeustieteen metodologiaan. Eri oikeudenalojen keskeisiä tutkimusongelmia. Turku: Turun yliopiston offsetpaino, 1980. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:24:1980.
- Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turku: Turun yliopisto, 1983. Turun yliopiston julkaisuja Sarja – Ser. C OSA-TOM.42.
- Om rättsdogmatisk forskning. En introduktion. Åbo: Åbo Akademi kopieringscentral, 1984. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Ser. A:195.
- Johdatus oikeusteoriaan. Finalistisen oikeusteorian perusongelmia. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1986. 4. painos.
- Strömningar och problem inom modern rättsfilosofi. Göteborg: Iustus Förlag Juridiska Föreningen i Uppsala, 1990.
- Suljetun systeemin idea. EIF VII, 1999, p. 1084–1085.

Klavus, Jan – Mikkola, Hennamari – Pekurinen, Markku: Verotus terveydenhuollon rahoitusmuotona. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2004, s. 128–136.

Knuutinen, Mikko: Maakunnan liittojen oikeudellinen asema. Tampere: Tampereen yliopisto, 1996. Julkisoikeuden laitos.

Koski, Heikki: Läänit osana aluehallintoa. Kanava 1/2003, s. 58–61.

Krantz, Tobias: Makten över regionen. En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963–1996. Uppsala: 2002. Akademisk avhandling. Acta Universitatis Uppsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 149.

Kulla, Heikki: Valtion virkamiehistön kehitys. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet, 1991, s. 168–187.

Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä: 1990. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 200.

Kyntäjä, T.: Hallintokoneisto. EIF V, 1997, p. 167–181.

Kähkönen, Tapio:

- Mainonnan historia Suomessa. Helsinki: Markkinointi-instituutti, 1980. Julkaisusarja: julkaisu n:o 80. (Taloushistorian laudatur-tutkielma)
- Julkisyhteisöjen mainonta. Valtio-opin laudatur-tutkielma. Helsingin kauppakorkeakoulu 1981.
- Demokrati eller byråkrati? En politologisk-organisatorisk undersökning av samhällets styrning. Lisensiaatintutkimus. Svenska handelshögskolan 1983.
- Maakuntien itsenäistymisen luo voimavaroja. Satakunnan Kansa 27.4.1997, s. 8.
- Vaalilaki syrjii Satakuntaa. Satakunnan Kansa 24.7.1999, s. 9.
- Kansanvalta ja maakunnat vaalilaissa. Satakunnan Kansa 24.4.2001, s. 8.

Laakso, Seppo:

- Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus Valtion painatuskeskus, 1990.
- Hallinto-oikeus Euroopan unionissa. Hallinnon tutkimus 2/2000, s. 114–129.
- Hallinto-oikeudelliset periaatteet Euroopan unionissa. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Rieppula 1941*2/2*2001, s. 1–41.

Laitinen, Ahti:

- Oikeuspolitiikka. EIF V, 1997, p. 795–800.
- Oikeussosiologian perusteet. Turku: 2002. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A N:o 27.

Laitinen, P.: Maakuntahallinto. EIF V, 1997, p. 623 - 625.

Larsson, Torbjörn – Nomden, Koen – Petiteville, Franck: Styrelsen på mellannivå i Europa: sammanfattning och slutsatser. Komiteamietinnössä SOU:1999, s. 205–229.

Leigh, Ian: Law, politics and local democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Leskinen, Hannu: Kainuun maakunta(kokeilu). Kunnallistieteen päivät, Joensuu

20.10.2005. (saatu sähköpostina)

Letto-Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Jyväskylä: Gaudeamus, 1991.

Levrat, Nicolas: The European Charter of Regional Self-Government and the Situation of Finland. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1998, s. 133–142.

Lidström, Anders: Kommunsystem i Europa. Stockholm: Norstedts Juridik, 1996.

Linna, Tuula: Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1987. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja N:o 175.

Lundquist, Lennart: Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur, 1996.

Luottamus läheisyys linjakkuus. Vallan ja vastuun uusjakoon julkisessa hallinnossa. Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä. Helsinki: Painatuskeskus, 1995.

Lähtenmäki-Smith, Kaisa: Globalization and Regionalization as concurrent Phenomena in the European Governance Structure. Sub-national Regional Actors in the Changing European Union: Four Scenarios. Turku: Turun yliopisto, 1999. Turun yliopiston julkaisuja Sarja – Ser. B Osa-Tom 231 Humaniora.

Löppönen, Paavo (toim.): Suomen aluekehityksen suunta ja haasteet 18.9.2002. Studia Parlamentaria, Kokeneet viisaat. Eduskunta, Tulevaisuusvaliokunta. Ei painopaikkaa eikä -aikaa.

Maakuntahallinto. Maakuntahallinnon Päivä Lappeenranta 4.6.1984. Maakuntaliitot Maakuntaliittojen Keskusliitto. Esitelmien käännökset muokannut oikeust.lis. Erkki Mennola.

Maakuntien merkitys ja tehtävät. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy, 2003. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 36. Taloustutkimus Oy:n raportin ovat kirjoittaneet Soile Kuitunen, Jari Pajunen ja Pauliina Aho.

Majoinen, Kaija: Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Helsinki: Joensuun yliopisto, Julkisoikeuden laitos, 2001. Acta - väitöskirjasarja 2/2001.

Makkonen, Kaarle: Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 16. Helsinki: 1998.

Marks, Gary: An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance. Teoksessa Jeffery, Charlie (ed.): The Regional Dimension of the European union. Towards a Third Level in Europe?, 1997, s. 20 - 38.

Mennola, Erkki:

- Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä. Tampere: Tampereen yliopisto, 1990. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 301.
- Maakuntien asema ja Euroopan integraatio. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1991, s. 93–98. (1991a)
- Euroopan todelliset vaikuttajat. Johdatus kuntien ja maakuntien Eurooppaan. Helsinki: VAPK-kustannus, 1991. (1991b)
- Subsidiarity, federalism and autonomy: The New Prerequisites of a Free Society. Teoksessa Hult, Juhani – Mennola, Erkki: Regional Development on Our Own 1997, s. 29–32.
- Mitä maakunnista tulee isoina? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1998, s. 8–16.
- Idea maakunnasta. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö, 1999. (1999a)
- The Institutionalization of Regions in Finland – A Historical Perspective. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1999, s. 385–395. (1999b)
- Kolme näkökulmaa maakuntien Eurooppaan. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, Kirja-arviot, 4/1999, 512–515. (1999c)

Metsämuuronen, Jari: Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Jyväskylä: International Methelp Ky, 2005. 3. laitos

Miinalainen, Aimo – Pennanen, Esko: Valtion väliportaan kehittämisen vaikutuksista. Tutkimus Satakunnasta väliportaan hallintoalueena. Helsinki: 1980. Helsingin yliopiston Yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja A, N 54/1980.

Mikkola, Matti: Virallisen vastaväittäjän lausunto Rauno Halttusen väitöskirjasta ”Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilauseiden soveltamisalueella” (1993). Lakimies 3/1994, s. 398–405.

Montesquieu (Charles Louis de Secondat de La Brède et de Montesquieu): Om lagarnas anda. Inledning och urval Stig Strömholm, översättning Dagmar Lagerberg. Stockholm: Ratio, 1990. 396 s. Ransk. alkuteos De l’esprit des lois, 1748. Lähdeteos vuoden 1757 painos, julkaistu kokoelmassa Oeuvres complètes de Montesquieu. Paris: Gallimard 1949 ja 1951.

Mykkänen, Antti: Aluepolitiikka selväksi ja kansanvaltaiseksi. Helsingin Sanomat 13.9.2002, s. A 5.

Myllymäki, Arvo:

- Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Porvoo: Werner Söderström Lakitieto, 2000.
- Yliopiston toiminnallinen ja taloudellinen autonomia. Kanava 8/2001, s. 505–507.

Mäenpää, Olli:

- Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana. Vammala: 1981. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja

N:o 152.

- Hallinto-oikeus. Juva: Werner Söderström Lakitieto, 1997. 3. painos 2000.
- Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Vammala: Lakimiesliiton Kustannus, 1989.
- Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. Lakimies 6–7/1998, s. 1132–1143.
- Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7-8/2005, s. 1065–1085.

Mäkinen, Marko: Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Vammala: Tampereen yliopisto, 1999. Acta Universitatis Tamperensis 691.

Nergelius, Joakim: Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt I ett komparativt perspektiv. Stockholm: Norstedts Juridik, 1996.

Niemi-Ilahti, Anita:

- Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasa: 1992. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No 163. Hallintotiede 11.
- Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. Hallinnon Tutkimus 3/2002, s. 209–220.

Niemi-Ilahti, Anita – Stenvall, Jari – Ståhlberg, Krister: Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriö, Muut julkaisut/12/2002.

Niemivuo, Matti:

- Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1987, s. 64–77.
- Itsehallinto. EIF V, 1997, p. 253–263. (1997a)
- Kunnallinen itsehallinto. EIF V, 1997, p. 388–396. (1997b)
- Ylemmänasteinen itsehallinto. EIF V, 1997, p. 1243–1246. (1997c)

Niiniluoto, Ilkka:

- Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Keuruu: Otava, 1997.
- Arvauksia ja kumoamisia – Sir Karl Popper ja kriittinen rationalismi. Teoksessa Popper 1995, s. vii-xiv.

Nousiainen, Jaakko:

- Suomen poliittinen järjestelmä. Juva: WSOY, 1998.
- Osallistuminen ja kansanvaltainen ohjaus aluehallinnossa. Osallistumisen ongelma. Taustamuistio. Mietinnön Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon, 2004, liite 3.

Ojala, Pekka – Pöyhönen, Aulis: Läheisyysperiaate – hallinnon uusjako. Jyväskylä:

- Kunnallisalan kehittämissäätiö, 1994.
- Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, 2001.
- Oscarsson, Gösta: Scandinavian Experiences in The Governance of Regional Development. Teoksessa Hult, Juhani – Mennola, Erkki: Regional Development on Our Own 1997, s. 91–94.
- Paaso, Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Riepula 1941*2/2*2001. Tampere: 2001.
- Pekola-Sjöblom, Marianne: Kuntaliitoista kuntayhtymiin. Tutkimus kuntayhtymien kehityspiirteistä, organisaatiosta ja kuntayhtymäjohtajien näkemyksistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2000. Acta nro 119.
- Peltomo, Pirkko:
- Uusi aluepolitiikka maakunnan yhteinen asia. Satakunnan Kansa 20.4.1997.
 - Byrokratian lisääminen vie voimavaroja. Satakunnan Kansa 3.5.1997.
- Pickvance, Chris – Preceteille, Edmond (ed.): State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective. London: Pinter Publishers, 1991.
- Pinder, John: Principles of federalist thought. Teoksessa Hult, Juhani – Mennola, Erkki: Regional Development on Our Own 1997, s. 13 – 21.
- Pohjanmaan liitto kritisoi alueiden kehittämislakia. Satakunnan Kansa 28.5.2002, s. 5.
- Pohjolainen, Teuvo: Kolme kansanvaltaa eli aluehallinnon järjestämisen ongelmia – esimerkkinä rakennerahastojen hallinnointi. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Riepula 1941*2/2*2001, s. 72–101.
- Popper, Karl R.: Arvauksia ja kumoamisia. Tampere: Gaudeamus 1995.
- Pulkkinen, Tuija: Valtio ja vapaus. Jyväskylä: Tutkijaliitto, 1989.
- Pursiainen, Terho: Isänmaallisuus. Keskinäinen osakkuus ja kepeyden filosofia. Tampere: Gaudeamus, 1997.
- Puttonen, Pauli: Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Tampere: Tampereen yliopisto, 2002. Acta Universitatis Tamperensis 883.
- Pystynen, Erkki: Maakuntaitsehallinnon ongelma Suomessa. Emeritusluento Tampereen yliopistossa 11.3.1993. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1993, s. 211–223.
- Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen

tutkimus yksityistämisen taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Jyväskylä: Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus, 1997.

Rawls, John:

- Oikeudenmukaisuusteoria. Englanninkielinen alkuteos: A Theory of Justice (1971). Suomentanut Terho Pursiainen. Juva: WSOY, 1988.
- Political Liberalism. New York: Columbia University Press, 1993.
- The Law of Peoples with “The Idea of Public Reason Revisited”. Cambridge, Massachusetts – London, England: Harvard University Press, 1999.

Riepula, Esko: Sadan vuoden uudistus. Puhe Lapin yliopiston 25. lukuvuoden avajaisissa 1.9.2003. Kopio. – Ks. myös Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon 2004. (Komiteanmietinnöt ja selvitykset)

Rousseau, Jean-Jacques: Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat aatteet. Suomentanut ja johdannolla varustanut J.V. Lehtonen. 3. painos. Hämeenlinna: Karisto, 1997.

Ryne, Linn: Norway’s Storting – Living Expression of the Will of the People. Norway Information, 1989. UDA 132 ENG.

Ryynänen, Aimo:

- Kunnan tehtävien lakisäateistäminen. Tutkimus lakisäateistämisen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Vammala: Tampereen yliopisto, 1986. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 201.
- Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdistymiskehityksen varjossa. Vantaa: Mermerus, 1997. (1997a)
- Perustuslakiuudistuksen kansalaisulottuvuus. Kanava 8/1997, s. 440–444. (1997b)
- Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tampere: Mermerus, 1999. (1999a)
- Kuntien etujärjestöt vaikuttajina. Vertaileva tutkimus kuntien keskusjärjestöjen asemasta ja roolista eräissä Euroopan unionin jäsenmaissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1999. Acta nro 113. (1999b)
- Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaatetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Riepula 1941*2/2*2001, s. 102–134. (2001a)
- “Kansalaisten Euroopan” tavoitteen saavuttaminen vaatii paikallistason parempaa huomioonottamista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2001, s. 45–52. (2001b)
- Euroopan unioni ja itsehallinto. Tampere: Kansallinen Sivistysliitto, 2003. (2003a)
- Kunnallisoikeuden kehitysnäkymistä. Kunnallisoikeuden tutkijatapaaminen 25.4.2003. (2003b)

Salminen, Ari: Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 2. tarkistettu painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus Painatuskeskus, 1995.

Sandberg, Siv – Ståhlberg, Krister: Nordisk regionalförvaltning i förändring. Åbo:

2000. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A 513. Rapport 14.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki: Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus, 2000.

Schefold, Dian – Neumann, Maja: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Demokratisierung und Dezentralisierung? Basel: Birkhäuser Verlag, 1996.

Siltala, Raimo:

- Wróblewski Jerzy: The Judicial Application of Law. Law and Philosophy Library, vol. 15. Kluwer 1992. X + 357 sivua. Kirja-arvostelu: Lakimies 2/1995, s. 330–332.
- Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki: Hakapaino, 2001. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala: 2003. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234.

Sipponen, Kauko:

- Kansalainen – isäntä vai renki. Vantaa: Werner Söderström Lakitieto, 2000.
- Kommenttipuheenvuoro. Teoksessa Löppönen, Paavo (toim.): Suomen aluekehityksen suunta ja haasteet, 2002, s. 21–24.

Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien Liitto, 1966.

Sotarauta, Markku: Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Jyväskylä: Tulevaisuuden tutkimuksen seura Finn publishers, Jyväskylä 1996. Acta Futura Fennica No 6.

Stenvall, Jari:

- Kihlakuntauudistuksen arviointi. Tampere: Tampereen yliopisto, 1999. Hallintotieteen laitos, Hallintotiede 1999 A 14. (1999a)
- Työn ja työyhteisön kokeminen lääninhallituksissa ja TE-keskuksissa. Aluehallinto 2000 –tutkimushankkeen II väliraportti. Tampere: Tampereen yliopisto, 1999. Hallintotieteen laitos, Hallintotiede 1999 A 16. (1999b)
- Aluehallinto 2000. Aluehallintouudistuksen keskeiset vaikutukset. Tampere: Tampereen yliopisto, 1999. Hallintotieteen laitos, Hallintotiede 1999 A 15. (1999 c)

Strömholm, Stig: Länsimaisen oikeusajattelun historia. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1989. Suomen Lakimiesliiton kirjasarja N:o 103.

Suksi, Markku:

- Autonomy: Applications and Implications. Edited by Markku Suksi. The Hague:

- Kluwer Law International, 1998. The Institute for Human Rights. Åbo Akademi University, Finland. Concluding Remarks, s. 357–363.
- Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag. Åbo: Åbo Akademi. Institutet för mänskliga rättigheter, 2002.
- Suomen valtiosääntö. Vammala: Eduskunta Ulkoasiainministeriö Oikeusministeriö, 2001.
- Sutela, Marja:
- Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Jyväskylä: Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus, 2000.
- Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos Hakapaino, 2001. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177.
- Talvitie, Juha: Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Vammala: 2000. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 36.
- Tarkiainen, Tuttu: Antiikin Ateenan kansanvalta. Porvoo: WSOY, 1959.
- Tarukannel, V.: Esittely. EIF V, 1997, p. 126–127.
- Temmes, Markku: Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 3/2003, s. 227–243.
- Tetri, Eija: Kuntien ja valtion välinen neuvottelumenettely. Tampere: Tampereen yliopisto, 1998. Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 2/1998.
- Teubner, Gunther: Law as an autopoietic System. The European University Institute Press Series. Blackwell, 1993.
- Tiihonen, Paula:
- Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. HM 51²:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa suuremmalla hallintoalueella. Tampere: Tampereen yliopisto, 1986. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 208. (1986a)
 - Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Lectio praecursoria. Oikeus 4/1986, s. 346–350. (1986b)
 - Maakuntaitsehallinto ja puolueet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1987, s. 21–28.
 - Miksei valtiosääntöuudistus tunne kansalaisyhteiskuntaa? Kanava 1/1997, s. 21–24. (1997a)
 - Kansalaisten perustuslaki? Kanava 6/1997, s. 292–296. (1997b)
 - Amerikka ja Eurooppa. Demokratiasta, työstä ja taloudesta. Taustaselvitys. Helsinki: Edita Prima Oy, 2003.

- Tiihonen, Seppo: Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa? Tietojohdaminen, strateginen työskentely ja verkostomainen toiminta. Hallinnon Tutkimus 2000, s. 347–367.
- Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni: Euroopan perustuslaki. Helsinki: Edita Publishing, 2005.
- Timonen, Pekka (toim.): Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 2. Rikos- ja prosessioikeus sekä julkisoikeus. Helsinki: Kauppakaari Lakimiesliiton Kustannus, 1999.
- Tontti, Jarkko – Mäkelä, Kaisa – Gylling, Heta (toim.): Filosofien oikeus. Saarijärvi: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2001. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E -sarja N:o 2.
- Tontti, Jarkko – Mäkelä, Kaisa (toim.): Filosofien oikeus II. Saarijärvi: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2001. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E -sarja N:o 3.
- Tuori, Kaarlo:
 – Byrokratia. EIF VII, 1999, p. 62–64.
 – Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7-8/2005, s. 1021-1049.
- Turunen, Pekka: Maakuntahallinnosta kuntien alueelliseen yhteistyöhön. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1993, s. 130–136.
- Uusi tietosanakirja. Jyväskylä: Gummerus, 1997.
- Vincent, Andrew: Theories of the State. Basil Blackwell, 1987.
- Weick, Karl E.: The Social Psychology of Organizing. USA: Addison-Wesley, 1979.
- Who's Who in the Socialist Countries of Europe. Volume 3 P–Z. K. G. Saur, 1989.
- Wróblewski, Jerzy:
 – Meaning and Truth in Judicial Decision. Helsinki: A-Tieto Oy, 1983.
 – Einführung in die Gesetzgebungstheorie. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1984. (Suomennoskäsikirjoitus 2007)
 – Contemporary Models of the Legal Sciences. Wrocław: Polish Academy of Sciences. Branch Łódź, 1989.
 – The Judicial Application of Law. Law and Philosophy Library, vol. 15. Kluwer, 1992.
- Ylikangas, Heikki: Paikallisen itsehallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa Letto-

Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet, 1991, s. 111–128.

Öhlinger, Theo: Unity of the Legal System or Legal Pluralism: The *Stufenbau* Doctrine in Present-Day Europe. Teoksessa Jyräki, Antero (ed.): National Constitutions in the Era of Integration 1999, s. 163–173.

Viralliset julkaisut

Lainsäädäntö

Suomen osalta lähteinä ovat olleet Suomen Laki -teokset ja Suomen Säädoskokoelma. Euroopan unionin/Euroopan yhteisöjen osalta lähteinä ovat olleet Euroopan unionin laki -teos ja Euroopan yhteisöjen virallinen lehti. Ulkomaiset, eri maiden lakeja koskevat lähteet:

Iso-Britannia:

Regional Development Agencies Act 1998. Chapter 45.
Scotland Act 1998. Chapter 46.

Norja:

1814. Kongeriket Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814, saaledes som den er lydende ifølge seden foretagne Ændringer, senest Grundlovsbestemmelse af 13 juli 1990 nr 550. Norges lover 1685–1991. Oslo 1992.

Norjan perustuslaki. Suomennos 1998 TK.

Ranska:

Ihmisoikeuksien ja kansalaisoikeuksien julistus. Ranskan Kulttuurikeskus 1989.

Ruotsi:

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. 2002-10-17.

<www.notisum.se/rnp/sls/lag/19740152.htm>

Ruotsin perustuslait. Hallitusmuoto. Suomennos 1999 TK.

Kommunallag (1991:900). 2002-10-17. <www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm>

Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen. <www.rilex.riksdagen.se/htbin/thw>

Kongl. Maj:ts nådiga Förordning om Landsting; Gifwen Stockholms Slott den 21 Mars 1862. Stockholm 1862. Svensk Författnings=Samling No 16. 1862.

Sveitsi:

Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998.

Sveitsin perustuslaki. Suomennos 1999 TK.

Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich (vom 18. April 1869) FN1. Zürcher Gesetzessammlung, Loseblattsammlung (LS). <www.zhkt.ch>

Komiteanmietinnöt ja selvitykset

Suomi:

- Komiteanmietintö 1881:3. Ehdotus Laiksi Lääninkeräjästä.
- Komiteanmietintö 1884:3. Keisarilliselle Majesteetille lääninedustusehdoituksen tekemistä varten asetetulta komitealta.
- Anomusehdotus 1887:40, Pappissääty. Lakiehdotus kihlakuntien muodostamisesta ja kihlakuntahallinnon toimeenpanosta.
- Lainvalmistelukunnan ehdotus 1906:2. Julistuskirjaksi koskeva eräitä Suomen kansalaiselle kuuluvia yleisiä oikeuksia ynnä perustelmat.
- Lainvalmistelukunnan mietintö 1912:2. Ylemmänasteisia kunnallisia yhdyskuntia koskevan lain säätämisestä.
- Komiteanmietintö 1919:24. Komitealta, joka on asetettu valmistamaan ehdotuksia läänien itsehallinnosta, alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista sekä nykyisten läänien ja niiden hallinnon uudestaan järjestämisestä.
- Komiteanmietintö 1923:13. Komitealta, joka on asetettu valmistamaan ehdotuksia läänien itsehallinnosta, alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista sekä nykyisten läänien ja niiden hallinnon uudestaan järjestämisestä.
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1930:1. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle Maakuntain itsehallinnosta sekä lääneistä ja maakunnista.
- Komiteanmietintö 1963:1. Kuntien yhteistoimintakomitean II osamietintö. Maakuntaitsehallinnon voimaansaattaminen.
- Komiteanmietintö 1970:A7. Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen. Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean IV mietintö.
- Komiteanmietintö 1974:98. Väliportaanhallintokomitean mietintö.
- Komiteanmietintö 1990:53. Kuntayhtymän periaatteet.
- Komiteanmietintö 1992:34. Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä.
- Aluehallinnon oikeudelliset perusteet – työryhmän mietintö. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1995. 15/1995.
- Komiteanmietintö 1997:2. Aluehallinto 2000. Uudistuva aluehallinto.
- Sininen Kainuu - ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002. <www.sisäasiainministerio.fi/julkaisu/sininenkainuu>
- Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarvio ja kehittämislinjauksia, 2002. Ks. Niemi-Iilahti ym.
- Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Selvityshenkilö Esko Riepuhan ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö, julkaisusarja Hallinto 12/2004.

Ruotsi:

- Enhetlig kommunallag. Betänkande av kommunallagsutredningen. Statens offentliga utredningar SOU 1974:99. Stockholm: 1975.
- Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater. En översättning av antologin The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus democracy? Rapport till Den parlamentariska regionkommittén PARK.

SOU 1999:116. Stockholm: 1999.
 Regional försöksverksamhet – tre studier. Jörgen Johansson – Magnus Jerneck & Mats Sjölin – Per Silenstam. Rapport till Den parlamentariska regionkommittén PARK. SOU 2000:64. Stockholm: 2000.
 Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning. Slutbetänkande av Den parlamentariska regionkommittén (PARK). SOU 2000:85. Stockholm: 2000.
 Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Kommittédirektiv 2003:10. Finansdepartementet.
 En samlad översyn av regeringsformen. Kommittédirektiv 2004:96. Justitiedepartementet.
 Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Kommittédirektiv 2004:93. Finansdepartementet.

Alueiden komitea:

Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Bryssel: Euroopan unioni Alueiden komitea, 1999. AK:n tutkimukset E-1/99.
 Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources. Luxembourg: European Union Committee of the Regions, 2001. CdR-Studies E-1/2001.
 Alueellinen ja paikallinen toimivalta Euroopassa. Työllisyys, sosiaalipolitiikka, ympäristö, liikenne ja ammatillinen koulutus. Bryssel/Luxemburg: Euroopan unioni Alueiden komitea, 2002. AK-tutkimukset E-1/2002.
 Alueellinen ja paikallinen toimivalta Euroopassa. Koulutus ja nuoriso, kulttuuri, kansanterveys, Euroopan laajuiset verkot sekä alue- ja rakennepolitiikka. Bryssel/Luxemburg: Euroopan unioni Alueiden komitea, 2002. AK:n tutkimukset E-4/2002.

Hallituksen esitykset ja selonteot

Suomi:

Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomenmaan Valtiosäädylle, koskeva lääni-edustuksen toimeen-panemista, 1882:26.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislakien niiden säännösten muuttamisesta, jotka koskevat kuntain yhteistoimintaa. 1931 vuoden valtiopäivät N:o 3.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislain muuttamisesta HE 18/1986 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi HE 95/1989 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta HE 70/1992 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämistä annetun lain muuttamisesta HE 99/1993 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi HE 192/1994 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntajakolaiksi ja laiksi rakennuslain 18 §:n muuttamisesta HE 169/1997 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta HE 172/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista HE 140/1999 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta HE 179/2000 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta HE 248/2001 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle alueiden kehittämislaiksi HE 55/2002 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta HE 198/2002 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta HE 2/2004 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilulain muuttamisesta HE 198/2004 vp.
 Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. VNS 2/2005 vp.
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alueiden kehittämislain muuttamisesta HE 89/2005 vp.

Ruotsi:

Regeringens proposition 2001/02:7. Regional samverkan och statlig länsförvaltning.

Hallitusohjelmat

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987
 Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991
 Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995
 Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 15.4.1999
 Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.
 - Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma.
 <<http://valtioneuvosto.fi> linkki Hallitusohjelmat v. 1917->

Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt

Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi HE 95/1989 vp: – PeVL 12/1989 vp
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta HE 99/1993 vp: – HaVM 20/1993 vp
 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp: – PeVM 10/1998 vp
 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta HE 198/2002 vp:
 – PeVL 65/2002 vp
 – StVL 15/2002 vp
 – SiVL 13/2002 vp
 – TyVL 22/2002 vp
 – HaVM 24/2002 vp

Eduskunnan pöytäkirjat

PTK 123/2002 vp
 PTK 200/2003 vp
 PTK 208/2003 vp

Kertomukset

Hallituksen kertomukset vuosilta 1980-2003

Julkilausumat, lausunnot, muistiot, uutiset internetissä yms.

Suomi:

Läntisen Euroopan aluehallinnon keskeiset piirteet. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Hallinto-osasto, 13/1998. Muistio 31.3.1998.

Lausunnon pyytäminen jäsenkunnilta luonnoksesta uudeksi perussopimukseksi. Pori: Satakuntaliitto, 1999. (Satakuntaliitto-kuntayhtymä perussopimus)

Aluekeskusten kehittämisohjelman käynnistäminen. Sisäasiainministeriö. Muistio 31.10.2000.

<[www.intermin.fi /alue/kansallinen/ako muistio.html](http://www.intermin.fi/alue/kansallinen/ako_muistio.html)>

Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirja puntarissa Helsingissä.

Sisäasiainministeriön tiedote 26.06.2002. <[www.intermin.fi /inte.../](http://www.intermin.fi/inte.../)>

Ministers agree on European principles of regional self-government but postpone a decision on a legal instrument. Euroopan kunta- ja aluehallintoministereiden konferenssi. Tiedote 01.07.2002. <[www.intermin.fi /inte.../](http://www.intermin.fi/inte.../)>

Kainuun maakunnan perussopimus 30.4.2004. <www.kainuu.fi>

Sisäasiainministeriön tiedote 16.06.2005.

Katsaus Kainuun maakuntakokeilun käynnistymisestä 31.8.2005, muistio. Kainuun maakunta kuntayhtymä 30.9.2005, Hannu Leskinen, maakuntajohtaja.

Kainuun maakunta(kokeilu), esitelmä 2005. Ks. Leskinen kirjallisuusluettelossa.

Euroopan neuvosto:

Council of Europe: Draft European Charter of Regional Self-Government of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). Report. Doc. 7945. 7 October 1997. <<http://stars.coe.fr/doc/doc97/edoc7945.htm>>

Suositus Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaksi. Euroopan neuvosto.

Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten kongressi, Alueiden kamari. Strasbourg, 4.6.1997. CPR (4)4.

Suositus 66 (1999) alueelliseksi demokratiaksi Suomessa. Euroopan neuvosto,

Euroopan paikallis- ja alueviranomaisten kongressi, Strasbourg 15.–17.6.1999. CPR (6)2.

Report on Regional Democracy in Finland. Rapporteur Josef Leinen (Germany).

Monitoring Report 2000 CPR (6) 2 rev Part II. Council of Europe.

Conference of European ministers responsible for local and regional government.

13th Session, Helsinki, 27–28 June 2002. Final Activity Report of the Steering

Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Narrative part.
<www.intermin.fi/ec.2002>

Helsinki Declaration on Regional Self-Government. Conference of European ministers responsible for local and regional government. 13th Session, Helsinki, 27–28 June 2002. MCL-13 (2002) 8 final. <www.intermin.fi/ec.2002> Liitteiden 3.–6. lähde.

Om lokal och regional demokrati i Sverige. Europarådet, rekommendation 163, Strasbourg 8.6.2005. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, 2005.

Euroopan unioni/Euroopan yhteisö:

Lausunto aiheesta Läheisyysperiaatteesta: Kohti uutta subsidiariteetin kulttuuria.

Alueiden komitean vetoamus. Bryssel, 10.–11. maaliskuuta 1999. CdR 302/98 fin.

Institutionaalisten asiain valiokunnan lausuntoluonnos aiheesta Uudet hallintomallit:

Eurooppa kansalaisten aloitteisuuden puitteina. Alueiden komitea. Bryssel 13. marraskuuta 2000, CdR 182/2000 rev. 2.

Lausuntoluonnos aiheesta Euroopan alue- ja paikallishallintoasiain kongressin suositus alueellisen itsehallinnon eurooppalaiseksi peruskirjaksi. Alueiden komitea. Bryssel, 9. marraskuuta 2000. CdR 39/2000 rev. 2.

Lausunto aiheesta Euroopan alue- ja paikallishallintoasiain kongressin suositus alueellisen itsehallinnon eurooppalaiseksi peruskirjaksi. Alueiden komitea, Bryssel, 13.–14. joulukuuta 2000, CdR 39/2000 fin.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01). Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 18.12.2000 Fi.

Painamattomat lähteet

Borg, Olavi: Vastaväittäjän lausunto oikeustieteen lisensiaatti Erkki Mennolan väitöskirjasta ”Maakunnan vapaus”, 1990. Tampereen yliopisto, taloudellishallinnollinen tiedekunta, tiedekuntaneuvosto, kokous 1/1991 17.1.1991. Pöytäkirja A. Liite 16/17.1.1991.

Ryynänen, Aimo: Vastaväittäjän lausunto oikeustieteen lisensiaatti Erkki Mennolan väitöskirjasta ”Maakunnan vapaus”. 1990. Sama pöytäkirja, liite 17.

Muut lähteet

Haastattelut

Raivio, Risto, johtava hallintovirkamies, alueiden komitea, Bryssel 2.5.2001.

Kilpi, Pekka, ylijohtaja, sisäasiainministeriö, hallinnon ja aluekehityksen osasto, Helsinki 29.5.2001.

Mudrich, Günter P., sihteeri, Euroopan neuvosto aluekamari, Strasbourg 27.9.2004.

Torngren, Håkan, förbundsjurist, Sveriges Kommuner och Landsting, Tukholma 1.12.2005.

Litteroinnit nauhoituksista kirjoittajalla.

Seminaarit

Seminaari ”Demokraattisen päätöksenteon toimivuus”, XXIX Kunnallistieteen päivät
1.11.2000, Kuopio. Litterointi nauhoituksesta kirjoittajalla.
Satakunta-seminaari 1.9.2001, Pori. Muistiinpanot.

Kirjeet

Kivistö, Jyrki, varatuomari 6.3.2002.
Riberdahl, Curt, johtaja, Tukholma, 19.12.2002.
Leskinen, Hannu, maakuntajohtaja, 23.4.2006 (sähköpostilla).

Seurattuja eduskunnan istuntoja

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja
kehittämistarpeista VNS 2/2005 vp, lähetekeskustelu 13.4.2005.

LIITE 1

IHMISOIKEUKSIEN JA KANSALAIISOIKEUKSIEN JULISTUS

26. päivänä elokuuta 1789

Ranskan kansan edustajat, kokoontuneina kansalliskokoukseen, pitävät tietämättömyyttä ja piittaamattomuutta ihmisoikeuksista sekä niiden halveksimista ainoina syinä yleiseen kurjuuteen ja hallitusten turmelukseen.

Siksi he ovat päättäneet juhlallisella julistuksella vahvistaa ihmisten luonnolliset, peruuttamattomat ja pyhät oikeudet ja velvollisuudet, jotta tämä julistus olisi aina kaikkien yhteiskunnan jäsenten tietoisuudessa ja muistuttaisi heitä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan; jotta lakiasäättävän ja toimeenpanevan vallan toimenpiteet, kun niitä joka tilanteessa voitaisiin verrata poliittisen järjestelmän päämäärään, saavuttaisivat yleisen kunnioituksen; jotta kansalaisten vaatimukset yksinkertaisille ja kiistämättömille periaatteille rakentuessaan aina johtaisivat perustuslain vahvistumiseen ja kaikkien onneen.

Tämän johdosta Kansalliskokous tunnustaa ja julistaa Korkeimman Olennon läsnäollessa ja suojelemana seuraavat ihmisen ja kansalaisen oikeudet:

1. artikla Ihmiset syntyvät ja elävät vapaina ja oikeuksiltaan tasa-arvoisina. Yhteiskunnalliset erot eivät saa perustua muuhun kuin yleiseen etuun.
2. art. Kaiken poliittisen yhteenliittymisen päämääränä on ihmisten luontaisten ja järkkymättömien oikeuksien turvaaminen. Nämä oikeudet ovat: vapaus, omistus, turvallisuus ja sorron vastustaminen.
3. art. Kaiken valtiovallan olennaisena perustana on kansa. Mikään joukko tai kukaan yksilö ei voi käyttää valtaa, joka ei nimenomaisesti pohjautu kansaan.
4. art. Vapaus tarkoittaa sitä, että voi tehdä kaikkea, mikä ei vahingoita toisia. Ihmisen luontaisten oikeuksien käyttäminen ei täten tunne muita rajoituksia kuin ne, joilla turvataan yhteiskunnan muille jäsenille samat oikeudet. Nämä rajoitukset voidaan määritellä vain laissa.
5. art. Laki ei saa kieltää muita kuin yhteiskunnalle haitallisia tekoja. Mitä ei laissa ole kielletty, sitä ei voida estää tekemästä, eikä ketään voida pakottaa tekemään sellaista, mitä laki ei määrää.
6. art. Laki on yleistahdon ilmaus. Kaikilla kansalaisilla on oikeus joko henkilökohtaisesti tai edustajiensa välityksellä osallistua lain laatimiseen. Lain on oltava kaikille sama, sekä suojellessaan että rangaistessaan. Koska kaikki kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, heillä on yhtäläinen oikeus kaikkiin arvonimiin, toimiin ja julkisiin tehtäviin, kykyjensä mukaan, ilman muuta erotusta kuin mikä johtuu heidän hyveistään ja lahjakkuudestaan.

7. art. Ketään ei voida syyttää, pidättää tai pitää vangittuna muutoin kuin lain määräämissä tapauksissa ja lain edellyttämällä tavalla. On rangaistava niitä, jotka yllyttävät antamaan, antavat, toteuttavat tai antavat toteuttaa mielivaltaisia määräyksiä. Toisaalta jokaisen lain nojalla oikeuteen kutsutun tai pidätetyn kansalaisen on toteltava välittömästi: kieltäytymällä hän syyllistyy rikokseen.

8. art. Laissa ei tule säätää muita kuin ehdottoman välttämättömiä rangaistuksia, eikä ketään voida rangaista muutoin kuin laillisesti soveltamalla sellaista lakia, joka on säädetty ja astunut voimaan ennen kuin kysymyksessä oleva rikos tehtiin.

9. art. Jokaista ihmistä on pidettävä syyttömänä siihen asti kun hänet on julistettu syylliseksi. Jos hänen vangitsemisensa katsotaan välttämättömäksi, lailla on estettävä sellaisten voimakeinojen käyttö, jotka eivät ole välttämättömiä hänen pidättämisenä varmistamiseksi.

10. art. Ketään ei saa ahdistella hänen mielipiteittensä takia, ei myöskään uskonnollisten vakaumusten vuoksi, mikäli niiden julkittuominen ei häiritse lakiin perustuvaa yleistä järjestystä.

11. art. Ajatusten ja mielipiteiden ilmaisemisen vapaus on ihmisen arvokkaimpia oikeuksia. Näin ollen jokainen kansalainen voi vapaasti puhua, kirjoittaa ja julkaista kirjoituksia, mutta hänen on samalla vastattava tämän oikeuden väärinkäytöstä lain säätämässä tapauksissa.

12. art. Ihmis- ja kansalaisoikeuksien turvaaminen edellyttää julkista voimakoneistoa. Sen perustana on kaikkien yhteinen hyvä, ei niiden erityishyöty joille tuo tehtävä on uskottu.

13. art. Julkisen voimakoneiston ja valtion hallinnon ylläpitämiseksi yleinen verotus on välttämätön. Verovelvoite on jaettava tasapuolisesti kaikkien kansalaisten kesken heidän suorituskynsä mukaisesti.

14. art. Kaikilla kansalaisilla on oikeus joko henkilökohtaisesti tai edustajiensa välityksellä todeta yleisen veron tarve, suostua siihen vapaaehtoisesti, valvoa verovarojen käyttöä sekä määrätä verojen suuruus, jakaantuminen, kantotapa ja verotuskausi.

15. art. Yhteiskunnalla on oikeus vaatia ketä tahansa julkisen viran haltijaa tekemään tiliä hallintotoimistaan.

16. art. Sellaisessa yhteiskunnassa, jossa oikeuksia ei ole taattu eikä vallanjakoa määritetty, ei ole perustuslakia.

17. art. Koska omistusoikeus on loukkaamaton ja pyhä, sitä ei saa riistää keneltäkään, paitsi jos laillisesti todettu yleinen tarve tätä selvästi edellyttää, ja vain sillä ehdolla, että asianomaiselle suoritetaan oikeudenmukainen korvaus.

(Käännös: Märtha Norrback. Suomalaisen kieliasun tarkistus: Markus Nummi. Ranskan Kulttuurikeskus 1989)

LIITE/BILAGA 2

DEMOKRATI ELLER BYRÅKRATI?**En politologisk-organisatorisk undersökning av samhällets styrning**

Licentiatavhandling i ekonomisk politologi

Svenska handelshögskolan 1983

Tapio Kähkönen

Undersökningens problem gäller underordning. Syftet med undersökningen är att på basen av teori skapa en helhetssyn som man kan stödja sig på när val mellan underordning och icke-underordning görs i planering av organisationsregler.

Problemställningen grundar sig på forskarens vardagserfarenheter av beslutsfattande i grupp. Om en av gruppens medlemmar kan underordna de andra har han en möjlighet att styra kommunikationen och på det sättet påverka den kunskap, som gruppen förfogar över då gemensamma beslut fattas. Bristfällig kunskap kan möjligen leda till, att man inte finner den lösning, som skulle vara bäst ur helhetens synvinkel.

Underordning tillskrivs varierande betydelse i olika organisationer beroende på grupperingsprinciperna. I organisationer där medlemskapet i princip är ärvt, är en minimering av subordinationsförhållandena ett värde i sig medlemmarna emellan. Dylära organisationer är familjen och territoriellt bildade samhälleliga organisationer. Samhällets organisationsregler, sådana som de kan läsas och tolkas i statsförfattningsteori och i författningen, är föremål för granskning.

Granskningen sker med hjälp av två idealtyper, som avbildar två ytterligheter, den ena ett samhälle, där underordningen är minimal, den andra ett samhälle, där underordningen är maximal. Den förstnämnda idealtypen benämns demokrati. Egenskaper som givits den är symmetriska relationer aktörerna emellan, dvs. kommunikationen är dubbelriktad och rollutbytet fritt. Den andra idealtypen benämns byråkrati. Den karakteriseras av osymmetriska relationer aktörerna emellan, dvs. kommunikationen är enkelriktad och mellan samhällsmedlemmarna finns en rollfördelning.

Idealtypernas egenskaper vidareutvecklas genom deduktion. Som hjälpmedel i en sociologisk konstruktion används två- och treaktörsmodeller. Enhällighet och lösning av konflikter genom lottdragning är demokratiska beslutsregler. En byråkratisk regel är majoritetsbeslut. Enligt politologisk granskning är grundmodellen för reglerna i ett demokratiskt samhälle en överenskommelse om ett monogamt äktenskap. Grundmodellen för byråkrati är promiskuitet, ur vilken man inte kan härleda någon annan organisationsprincip för styrning av samhället än styrning genom maktgrupper. Den organisationsteoretiska utvecklingen sker genom en konstruktion av motsatta regler för en byråkratisk förvaltningsorganisation, nämligen regler för en debyråkratisk förvaltningsorganisation. I den systemteoretiska granskningen

konstateras att författningen måste utarbetas med utgångspunkt i att samhället är ett slutet system i förhållande till omgivande samhällen.

Utvecklandet av samhällelig organisationsteori sker med hjälp av deduktion, där man som hjälpmedel använder en fyraktorsmodell. Modellen avbildar ett möte vid vilket två ordföranden, som kontrollerar varandra, och två medlemmar deltar. Med hjälp av modellen klassificeras de samhällliga relationerna i tre olika dimensioner. Den vertikala dimensionen avbildar relationerna medborgare och statsorgan emellan. Av de horisontala dimensionerna avbildar den ena relationerna statsorganen emellan och den andra avbildar relationerna medborgarna emellan. Med hjälp av teori analyseras antikens, liberalismens och socialismens samhällsstyre med tanke på symmetrin i styrningsprinciperna. Teorin kompletteras genom en definition av hierarkiska idealtyper: i den symmetriska idealtypen är medborgarnas deltagande i beslutsfattandet maximalt och i den osymmetriska minimalt. På basen av detta bildas idealtyper för en symmetrisk resp. osymmetrisk författning.

Med hjälp av teori utförs en granskning av Finlands författning.

I en analys av den historiska utveckling som Finlands författningsteori har genomgått konstateras att stamsamhällets styrning, som grundade sig på gemenskap, har övergått i en individualistisk, mekanisk styrning inom nationalstatens ramar där man tyr sig till omröstningar och till representationsprincipen. Relationerna statsorganen emellan har utvecklats genom experimentering i många olika faser. Den territoriella organisationen har ägnats mindre uppmärksamhet. Som slutsats av analysen utvecklas en organisationsprincip för reglerad osymmetri.

En analys av grundlagen pekar på möjligheter till dess demokratisering eller byråkratisering.

På basen av en analys av grundlagsändringarna åren 1972 och 1981 kommer man enligt den metod som har använts i undersökningen till en slutsats om att dessa lagändringar innebär en byråkratisering. Möjligheter till demokratisering belyses med ett exempel.

LIITE 3

Paikallisen ja alueellisen demokratian johtokomitean (CDLR) tunnistamat alueellisen itsehallinnon yleiskäsitteet ja yhteiset periaatteet (*Core concepts and common principles on regional self-government identified by CDLR*). (Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnos)

A. Ydinkäsitteet ja periaatteet

- 1.1. Alueelliset viranomaiset ovat keskushallinnon ja paikallishallinnon välisen aluetason viranomaisia. Tämän ei tarvitse välttämättä merkitä alistussuhdetta alue- ja paikallisviranomaisten välillä.
- 1.2. Alueellisella itsehallinnolla tarkoitetaan alueellisten viranomaisten oikeudellista toimivaltaa ja kykyä säännellä ja hoitaa perustuslain ja lakien rajoissa omalla vastuullaan osaa julkisista asioista alueen väestön etujen ja läheisyysperiaatteen mukaisesti.
- 1.3. Siellä missä on alueellisia viranomaisia [viite: Tämän lausuman mukaanotto riippuu oikeudellisen asiakirjan luonteesta.] on alueellisen itsehallinnon periaate tunnustettava tarkoituksenmukaisella tavalla kansallisessa lainsäädännössä ja/tai perustuslaissa.

B. Yleiset periaatteet

1. Alueellinen toimivalta

- 1.1. Alueellinen toimivalta määritellään perustuslaissa, alueen perussäännöissä tai kansallisella lailla. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla täysi päätösvalta toimia aloitteellisesti missä tahansa asiassa, jota ei ole rajattu heidän toimivallastaan tai määrätty toiselle viranomaiselle.
- 1.2. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla valtuudet päätöksentekoon ja hallintoon toimivaltaansa kuuluvilla aloilla. Näiden valtuuksien tulee sallia alueellisesti omintakeisten toimintatapojen käyttöönotto ja soveltaminen. Päätöksentekovaltuuksiin voi sisältyä lainsäädäntövaltuuksia.
- 1.3. Muut julkiset viranomaiset voivat siirtää erityisiä tarkoituksia varten ja lain rajoissa toimivaltaa alueellisille viranomaisille.
- 1.4. Kun toimivaltaa siirretään alueellisille viranomaisille, on heille annettava päätösvalta soveltaa toimivallan harjoittaminen alueellisten edellytysten mukaiseksi perustuslain ja/tai lain puitteissa.

2. Suhteet muihin aluetason viranomaisiin

- 2.1. Alueellisten viranomaisten ja muiden aluetason viranomaisten suhteita tulee hallinnoida tässä asiakirjassa määriteltyjen alueellisen itsehallinnon ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteiden ja läheisyysperiaatteen mukaisesti.
- 2.2. Alueelliset viranomaiset ja muut aluetason viranomaiset voivat lain rajoissa määrittää keskinäisen suhteensa ja toimia yhteistyössä.

3. Sitoutuneisuus* valtion päätöksentekoon

- 3.1. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus pykälissä 3.2 ja 3.3 kuvatuilla tavoilla osallistua valtion päätöksentekoon, joka vaikuttaa niiden toimivaltaan ja oleellisiin etuihin tai alueellisen itsehallinnon laajuuteen.

* Vuoden 1997 luonnoksen sana *participation* on vaihtunut sanaan *involvement*. Käännös voisi olla myös osallisuus. Council of Europe, doc. 7945, art. 9.

- 3.2. Tämä osallistuminen on varmistettava edustuksella päätöksentekokelemissä ja/tai kuulemisella ja keskustelulla valtion ja asianomaisten alueellisten viranomaisten välillä. Siellä missä se on tarkoituksenmukaista osallistuminen voidaan myös varmistaa kuulemisella ja keskustelulla valtion viranomaisten ja alueellisten edustuselinten välillä.
- 3.3. Siinä määrin kuin perustuslaki ja/tai laki sallii, alueellisilla viranomaisilla ja/tai alueellisilla edustuselimillä tulee olla edustus tai oikeus tulla kuulluksi tarkoitukseen soveltuvissa elimissä ja/tai tarkoituksenmukaisilla menettelyillä valtion kansainvälisiä neuvotteluja koskevissa asioissa sekä sellaisten kansainvälisten sopimusten soveltamisessa, joissa niillä on niiden toimivaltaa tai alueellisen itsehallinnon laajuutta koskevia etuja valvottavanaan.

4. Valtion viranomaisten harjoittama alueellisten viranomaisten valvonta

- 4.1. Keskushallinnon harjoittaman alueellisten viranomaisten valvonnan tarkoituksena tulee yleensä olla vain laillisuusvalvonta. Siirretyn toimivallan valvonta voi kuitenkin olla myös tarkoituksenmukaisuuden arviointia.
- 4.2. Alueellisten viranomaisten hallinnollista valvontaa voidaan harjoittaa vain sellaisin menettelyin ja sellaisissa tapauksissa, joista on säädös perustuslaissa tai laissa. Tällaista valvontaa tulee harjoittaa jälkikäteen ex post facto ja toimenpiteiden tulee olla suhteessa niiden etujen tärkeyteen, joiden suojeleminen on valvonnan tarkoituksena.

5. Alueellisen itsehallinnon turvaaminen

- 5.1. Alueellisista viranomaisista säädetään perustuslaissa tai niitä perustetaan lailla. Kerran perustettujen alueiden olemassaolo taataan perustuslaissa ja/tai lailla, ja voidaan kumota vain samalla asiaan kuuluvalla perustuslain ja/tai lain muutosmenettelyllä, jolla ne on perustettu.
- 5.2. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus turvautua oikeudellisiin keinoihin varmistaa toimivaltansa vapaan harjoittamisen ja kansalliseen lakiin sisältyvien alueellisen itsehallinnon periaatteiden huomioonottamisen.
- 5.3. Alueiden rajoja ei saa muuttaa kuulematta asianomaisia alueita. Etukäteen tapahtuvaan kuulemiseen voi sisältyä kansanäänestys.

6. Liittymisoikeus ja muut yhteistoimintamuodot

Alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus muodostaa yhteenliittymiä ja harjoittaa alueiden välistä yhteistoimintaa lain puitteissa asioissa, jotka kuuluvat niiden toimivaltaan. Alueelliset viranomaiset voivat kuulua alueellisten viranomaisten kansainvälisiin järjestöihin.

7. Ulkomaiset suhteet

- 7.1. Kansallisen ja/tai eurooppaoikeuden salliessa alueellisilla viranomaisilla tulee olla oikeus sitoutua eurooppalaisiin toimielimiin tai olla edustettuina niissä tähän tarkoitukseen perustettujen elimien kautta.
- 7.2. Alueelliset viranomaiset voivat toimivaltansa, lain, valtion kansainvälisten velvoitteiden ja ulkopolitiikan puitteissa toimia yhteistyössä muiden maiden alueellisten viranomaisten kanssa.

8. Alueellisten viranomaisten itsejärjestäytyminen

Perustuslain ja/tai lain säätäessä alueille oikeuden päättää sisäisestä organisaatiostaan perussäännöt ja toimielimet mukaan lukien, se määrittää tämän oikeuden niin laajaksi kuin mahdollista.

9. Alueelliset toimielimet

- 9.1. Alueilla tulee olla edustajainkokous. Toimeenpano, milloin siitä ei huolehdi edustuselin, on uskottava henkilölle tai toimielimelle, joka on sille vastuussa lain määäämien edellytysten ja menettelyjen mukaisesti. Väestön suoraan valitseman toimeenpanoelimen ei välttämättä tarvitse olla vastuussa edustuselimelle, mutta sen tulee antaa toimistaan sille selonteko.
- 9.2. Edustajainkokous tulee valita suoraan vapailla ja salaisilla vaaleilla yleiseen äänioikeuteen perustuen, tai edustajainkokous tulee muodostaa epäsuorasti kansan vaaleilla valitsemista paikallisten itsehallintoelinten edustajista.
- 9.3. Valittujen alueellisten edustajien toimiehtojen tulee mahdollistaa tehtävien vapaa hoitaminen. Säännösten tulee suoda asianmukainen määräraha ja/tai asianmukainen tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kulujen korvaus samoin milloin mahdollista täysi tai osittainen korvaus ansion menetyksestä tai korvaus tehdystä työstä ja vastaava sosiaaliturva. Edustajainkokouksen jäsenillä tulee olla oikeus ilmaista itseään vapaasti tämän edustuselimen kokouksessa. Tehtävät ja toimet, joita ei voi sovittaa yhteen edustajantoimen kanssa, on määriteltävä laissa.
- 9.4. Jos alueellisten edustajien rankaiseminen on mahdollista, siitä on säädettävä laissa, sen on oltava suhteellista siihen etuun nähden, jonka suojelemista rankaiseminen tarkoittaa, ja se on voitava alistaa oikeuskäsittelyyn. Virasta pidättäminen tai erottaminen tulee rajoittaa poikkeustapauksiin.

10. Alueellinen hallinto

- 10.1. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla oma taloutensa, hallintonsa ja henkilökuntansa.
- 10.2. Alueellisten viranomaisten tulee lain säätämissä puitteissa saada määrätä vapaasti sisäisen hallinnollisen järjestelmänsä rakenteista ja toimielimistään.
- 10.3. Alueellisten viranomaisten palveluksessa olevan henkilöstön työehtojen tulee olla sopusoinnussa julkisten virkojen yleisten periaatteiden kanssa ja niiden tulee olla sellaisia, että ne sallivat korkealuokkaisen henkilökunnan palkkaamisen ansioihin ja pätevyyyteen perustuen; tässä tarkoituksessa on tarjottava riittävät koulutusmahdollisuudet, palkkaus ja uralla etenemismahdollisuudet.

11. Alueellisten viranomaisten taloudelliset voimavarat

- 11.1. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla käytettävissään ennakoitavissa olevat varat, jotka ovat oikeassa suhteessa niiden toimivaltaan ja vastuuseen, ja jotka sallivat tämän toimivallan ja vastuun tehokkaan täytäntöönpanon.
- 11.2. Alueellisten viranomaisten tulee saada käyttää vapaasti voimavarojaan toimivaltuuksiensa täytäntöön panemiseksi.
- 11.3. Alueellisten viranomaisten tulee saada luottaa toimivaltuuksiensa täytäntöönpanossa erityisesti omiin voimavaroihinsa, joista niiden tulee voida määrätä vapaasti. Nämä voimavarat voivat käsittää lain puitteissa alueellisia veroja, alueellisten viranomaisten päättämiä muita maksuja, määräösuuksia valtion veroista ja vapaasti käytettäviä valtion tai valtion alueviranomaisten tukia.
- 11.4. Alueellisten viranomaisten taloudellisten voimavarojen käytön järjestelmien tulee olla mahdollisimman väljiä ja joustavia, jotta nämä viranomaiset tehtäviään hoitaessaan suoriutuisivat siinä määrin kuin käytännössä on mahdollista kulujen hallinnasta muuttuvissa olosuhteissa.

12. Taloudellinen tasaus ja siirrot

- 12.1. Taloudellisesti heikompien alueellisten viranomaisten turva on varmistettava taloudellisilla tasausmenettelyillä tai vastaavilla toimenpiteillä, jotka on suunniteltu

korjaamaan mahdollisten rahoituslähteiden epätasaisen jakautumisen vaikutuksia ja niiden kantamaa taloudellista raskautusta. Tällaiset menettelyt ja toimenpiteet eivät saa rajoittaa alueellisten viranomaisten taloudellisia voimavaroja siinä määrin, että ne rajoittaisivat niiden hallinnollista vapautta.

- 12.2. Taloudelliset tuet alueellisille viranomaisille tulee hoitaa edeltäkäsien määriteltyjen sääntöjen mukaan, jotka perustuvat yleispätevään alueelliseen toimivaltaan liittyvään tunnusmerkistöön. Siinä määrin kuin mahdollista, taloudelliset tuet alueellisille viranomaisille eivät saisi olla osoitettuja tiettyjen hankkeiden rahoittamista varten.
- 12.3. Alueellisten viranomaisten saamat taloudelliset tuet eivät saa rajoittaa alueellisten viranomaisten pääsääntöistä vapautta käyttää päätösvaltaa toimivaltuuksiensa täytäntöönpanossa.
- 12.4. Alueellisilla viranomaisilla tulee olla lain puitteissa pääsy pääomamarkkinoille pääomasijoitusten lainoittamiseksi.

(Käännös TK)

LIITE/APPENDIX 4

APPENDIXCore concepts and common principles on regional self-government
identified by the CDLR**A. Core concepts and principles**

- 1.1. Regional authorities are territorial authorities between the central government and local authorities. This does not necessarily imply a hierarchical relationship between regional and local authorities.
- 1.2. Regional self-government denotes the legal competence and the ability of regional authorities, within the limits of the constitution and the law, to regulate and manage a share of public affairs under their own responsibility, in the interests of the regional population and in accordance with the principle of subsidiarity.
- 1.3. Where regional authorities exist², the principle of regional self-government shall be recognized in domestic legislation and/or by the constitution, as appropriate.

B. Common principles**1. Regional competences**

- 1.1. Regional competences shall be defined by the constitution, the statutes of the region or by national law. Regional authorities shall, within the limits of the law and/or the constitution, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority. Regulation or limitations of regional competences shall be based on the constitution and/or law.
- 1.2. Regional authorities shall have decision-making and administrative powers in the areas covered by their own competences. These powers shall permit the adoption and implementation of policies specific to the region. Decision-making powers may include legislative powers.
- 1.3. For specific purposes and within the limits of the law, competences may be conferred upon regional authorities by other public authorities.
- 1.4. When powers are delegated to regional authorities, they shall be allowed discretion to adapt the exercise thereof to regional conditions, within the framework set out by the constitution and/or the law.

2. Relations with other sub-national territorial authorities

- 2.1. The relationship between regional authorities and other sub-national territorial authorities shall be governed by the principles of regional self-government set out in this document and local self-government set out in the European Charter of Local Self-Government and the principle of subsidiarity.
- 2.2. Regional authorities and other sub-national territorial authorities may, within the limits of the law, define their mutual relationship and they may co-operate with each other.

² Whether this phrase is kept or not will depend on the nature of the legal instrument.

3. Involvement in the State decision-making process

- 3.1. Regional authorities shall have the right as described in paragraphs 3.2 and 3.3 below to be involved in state decision-making affecting their competences and essential interests or the scope of regional self-government.
- 3.2. This involvement shall be ensured through representation in decision making bodies and/or through consultation and discussion between the state and regional authorities concerned. Where appropriate, participation may also be ensured through consultation and discussion between state authorities and representative bodies of regional authorities.
- 3.3. In so far as the constitution and/or the law enable it, regional authorities and/or their representative bodies shall be represented or consulted, through appropriate bodies and/or procedures, with regard to international negotiations of the state and the implementation of treaties in which their competences or the scope of regional self-government are at stake.

4. Supervision of regional authorities by State authorities

- 4.1. Any supervision of regional authorities by central state authorities shall normally only aim at ensuring their compliance with the law. However, the supervision of delegated powers may also include an appraisal of expediency.
- 4.2. Administrative supervision of regional authorities may be exercised only according to such procedures and in such cases as are provided for by constitutional or legislative provisions. Such supervision shall be exercised *ex post facto* and any measures taken must be proportionate to the importance of the interests which it is intended to protect.

5. Protection of regional self-government

- 5.1. Regional authorities may be provided for by the constitution or established by law. The existence of regions, once established, is guaranteed by the constitution and/or by law and may be revoked only by the same due process of amendment of the Constitution and/or law that established them.
- 5.2. Regional authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure the free exercise of their powers and respect for the principles of regional self-government enshrined in domestic law.
- 5.3. Regional boundaries shall not be altered without prior consultation of the region(s) concerned. Prior consultation may include a referendum.

6. Right of association and other forms of co-operation

Regional authorities shall be entitled to form associations and to undertake activities of interregional co-operation in matters within their competences and within the framework of the law. Regional authorities may also be members of international organisations of regional authorities.

7. External relations

- 7.1. In so far as national and/or European law allows, regional authorities shall have the right to be involved in or to be represented through bodies established for this purpose in the activities of the European institutions.
- 7.2. Regional authorities may co-operate with territorial authorities of other countries within the framework of their competences and in accordance with the law, the international obligations and the foreign policy of the state.

8. Self-organisation of regional authorities

Where a constitution and/or the law provide the right for regions to decide their internal organisation, including their statutes and their institutions, it will define this right as widely as possible.

9. Regional bodies

- 9.1. Regional authorities shall have a representative assembly. Executive functions, where they are not exercised directly by the representative body, shall be entrusted to a person or a body answerable to it in accordance with the conditions and procedures laid down by the law. Where the executive body is directly elected by the population, it needs not necessarily be answerable to the representative assembly but should give it account of its acts.
- 9.2. Regional assemblies shall be directly elected through free and secret ballot based on universal suffrage, or indirectly elected by and composed of popularly elected representatives of constituent local self-government authorities.
- 9.3. The conditions of office of elected regional representatives shall provide for the free exercise of their functions. They shall allow for appropriate financial allowance and/or for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, full or partial compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection. Members of the assembly shall have the right to express themselves freely during the meeting of this assembly. Any functions and activities which are deemed incompatible with the representative's office shall be determined by law.
- 9.4. Where sanctions against regional elected representatives are possible, they must be provided for by the law, be proportionate to the importance of the interest they are intended to protect and be subject to judicial review. Suspension and dismissal may only be foreseen in exceptional cases.

10. Regional administration

- 10.1. Regional authorities shall have their own assets, their own administration and their own staff.
- 10.2. Regional authorities shall freely determine the internal structures of their administrative system and their bodies, within the framework defined by law.
- 10.3. The conditions of service of regional authorities' staff shall comply with general principles of public service and be such as to permit the recruitment of high quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.

11. Financial resources of regional authorities

- 11.1. Regional authorities shall have at their disposal foreseeable resources commensurate with their competences and responsibilities allowing them to implement these competences effectively.
- 11.2. Regional authorities shall be able to dispose freely of their resources, for the implementation of their competences.
- 11.3. In the implementation of their own competences, regional authorities shall be able to rely in particular on resources of their own at which they shall be able to dispose freely. These resources may include regional taxes, other revenues decided by regional authorities, fixed shares of state taxes, non-earmarked funding from the state and constituent territorial authorities, in accordance with the law.

- 11.4. The financial systems on which resources available to regional authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

12. Financial equalization and transfers

- 12.1. The protection of financially weaker regional authorities shall be ensured through financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures should not have the effect of restricting the financial resources of regional authorities to the extent of hindering their freedom of administration.
- 12.2. Financial transfers to regional authorities shall be governed by predetermined rules based on objective criteria related to regional competences. As far as possible, grants to regional authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects.
- 12.3. Financial transfers to regional authorities shall not limit the basic freedom of regional authorities to exercise policy discretion in the implementation of their competences.
- 12.4. For the purpose of borrowing for capital investment, regional authorities shall have access to the capital market within the limits of the law.

LIITE/APPENDIX 5

APPENDIX ii.

**OUTLINE FOR THE PRESENTATION OF NATIONAL EXPERIENCES
AND THE PREPARATION OF MODELS**

A. Institutional position of regions within the State

- 1. The notion of regional authority**
- 2. Competences of regional authorities**
 - i) nature of the competences [own or delegated ones (by whom); legislative or administrative; policy/decision-making or executive ones]
 - ii) legal source (Constitution, Constitutional act, institutional act, ordinary act, other)
 - iii) room for manoeuvre in adapting the exercise of delegated competences to the conditions specific to the authority
- 3. Relations with local authorities (institutional, functional or financial subordination/dependency of local authorities to the region; formal equality, no subordination relationship; subordination/dependency of the region)**
- 4. Participation in the State decision-making process**
 - i) participation in the elaboration of domestic law
 - ii) participation in the elaboration of European Union law
 - iii) participation in the elaboration of international or European rules
 - iv) form(s) of participation
 - v) participation in the political process
- 5. Supervision by the State of regional authorities' action**
 - i) supervision of regional legislative activity (basic principles)
 - ii) supervision of regional acts (basic principles)
 - iii) supervision of regional bodies (extent of the power of suspension or dismissal of regional elected representatives and dissolution of regional bodies)
- 6. Changes to regional self-government**
 - i) mechanisms for merging/splitting regions or changing regional boundaries
 - ii) mechanisms for changing regional institutions
 - iii) right of regions to bring an action in the competent courts in order to secure the free exercise of their powers.
- 7. Right of association and other forms of co-operation between regions**
- 8. External relations of the regions**
 - i) representation within European and international organisations
 - ii) right to establish relations with territorial authorities of other countries

B. Internal structure/regional authority bodies

9. The principle of regional self-organisation (right to adopt or supplement the regional statutes)

10. Regional bodies

- i) deliberative body (citizens' assembly, representative assembly directly elected on the basis of universal suffrage or constituted by elected representatives of the local authorities forming the region; possibility for the deliberative body to establish its internal regulations; frequency and duration of sessions)
- ii) electoral arrangements; possibility for the regional authorities to establish their electoral system
- iii) executive body distinct from the assembly (directly elected by the population; elected by the assembly);responsibility of the executive body toward the deliberative body
- iv) conditions of office of elected regional representatives (basic principles)

11. Regional administration

- i) room for manoeuvre in determining the internal structures of their administration
- ii) conditions of service of regional authorities' staff (basic principles)

12. Existence of a judiciary system established by the region and regional judiciary bodies

- i) regional Constitutional court
- ii) regional civil and penal courts
- iii) regional administrative courts

C. Regional finance

13. Basic principles of the funding system for the regions

14. Own resources

15. Financial equalisation system for the regions (vertical, horizontal or mixed equalisation)

16. Grants (earmarked or not) to the regions

LIITE /APPENDIX 6

APPENDIX iii.

MODELS OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT TO BE PREPARED

- | | |
|----------------|---|
| Model 1 | Regions with the power to enact primary legislation ¹ , the existence of which is guaranteed by the Constitution / by a federal Agreement and cannot be questioned against their will |
| Model 2 | Regions with the power to enact primary legislation ¹ , the existence of which is not guaranteed by the Constitution / by a federal Agreement |
| Model 3 | Regions with the power to enact legislation, according to the framework (principles, general provisions) established by national legislation, the existence of which is guaranteed by the Constitution |
| Model 4 | Regions with the power to enact legislation, according to the framework (principles, general provisions) established by national legislation, the existence of which is not guaranteed by the Constitution |
| Model 5 | Regions with decision-making power ² (without legislative power) and councils directly elected by the population |
| Model 6 | Regions with decision-making power ² (without legislative power) and councils |

¹ Power of the region to enact primary legislation: the power to enact legislation in designated areas of competence, which is to apply to a region, and which for those areas of competence is of the same legal status as legislation enacted by the national parliament for such (other) areas of competence as are the responsibility of that parliament.

² The scope of this decision-making power may vary. It consists in general in implementing national legislative measures.

LIITE/APPENDIX 7

APPENDIX iv.

**TABLE COMPARING THE NATIONAL EXAMPLES OF REGIONAL
SELF-GOVERNMENT SUBMITTED WITH THE MODELS IDENTIFIED**

Country	Regional entities	Regional models	Comments
Belgium	3 Regions	Federal state; model 1	
Bulgaria	28 Regions	Unitary state; the region is a decentralised state structure	The region is not a self-government
Czech Republic	14 Regions	Unitary state; model 3	There is no hierarchical relationship with the municipalities
Denmark	14 Counties Greater Copenhagen	Unitary state; model 5	There is no hierarchical relationship with the municipalities; 1 metropolitan region
Estonia	15 Regions	Unitary state; the region is a decentralised state structure	The region is not a self-government
Finland	19 Regions	Unitary state; model 6	There is no hierarchical relationship with the municipalities
France	26 Regions (including 4 DOM)	Unitary state; model 5	There is no hierarchical relationship with the municipalities
Germany	16 Länder	Federal state; model 1	
Italy	20 Regions including 5 with special status	State with very wide regional autonomy; with special status model 1 (Regions with special status) and 3 (other Regions)	
Latvia	26 Regions	Unitary state; model 6	
Malta	3 Regions	Unitary state; the region is a structure for co-ordination of municipalities	The region is not a self-government
Poland	16 Regions	Unitary state; model 5	There is no hierarchical relationship with the municipalities

Country	Regional entities	Regional models	Comments
Russian Federation	89 constituent entities with different statutes	Federal state; model 1	
Spain	17 Autonomous Communities with differentiated statutes (asymmetrical regionalisation)	State with wide regional autonomy; model 2	
Sweden	20 Counties	Unitary state; model 5 (counties)	There is no hierarchical relationship with the municipalities
Switzerland	26 Cantons	Federal state; model 1	
Turkey	81 Provinces	Unitary state; model 5	There is no hierarchical relationship with the municipalities
United Kingdom	3 “countries” and a “province”, with differentiated statutes Greater London	Unitary state with elements of wide regional autonomy; model 2 (Scotland and Northern Ireland), 4 (Wales) and 5 (Greater London)	No regional devolution for England. In Scotland, power to enact primary legislation + autonomous civil and penal judicial system. In Northern Ireland, power to enact primary legislation. In Wales, power to enact subordinate legislation. 1 metropolitan region.

LIITE 8

Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin CLRAEn aluekamarin sihteerin haastattelu

Haastattelu suoritettiin Strasbourgissa 27.9.2004 haastateltavana Günter P. Mudrich

1. a) Miten määrittelette yleisesti Euroopan neuvoston tehtävän paikallisen ja alueellisen kansanvallan ja itsehallinnon edistämiseksi?

Tärkein toimenpiteemme on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Se on sitova, kansainvälinen, oikeudellinen sopimus, jota sen vahvistaneiden valtioiden on sovellettava kansallisessa lainsäädännössä. Sen on vahvistanut 41 maata. Ranskassa se on vielä käsittelyssä perustuslaillisten ongelmien vuoksi.

Tällä peruskirjalla on ollut erittäin myönteinen vaikutus Länsi-Euroopan maissa. Neuvostojärjestelmän luhistumisen jälkeen tämä peruskirja on ollut uusissa jäsenmaissa eräänlainen paikallisen itsehallinnon perustamisen raamattu. Veimme näihin maihin peruskirjan ja pyysimme hallituksilta sen vahvistamista ja soveltamista. Kaikki itäeurooppalaiset uudet jäsenvaltiot ovat vahvistaneet tämän peruskirjan, ja ovat siis soveltaneet välttämättömät säännöt ja arvot lainsäädäntöönsä ja paikallishallintoonsa.

Alueellisen itsehallinnon tilanne on hieman toisenlainen. Kunnat ovat tehneet yhteistyötä 1950-luvulta alkaen, kun taas alueiden yhteistyö on alkanut suunnilleen Maastrichtin sopimuksen jälkeen. Menestyksekkään kunnallisen kansanvallan rakentamisen jälkeen työskentelemme nyt saadaksemme aikaan oikeudellisen välineen jollakin tavalla alueellista kansanvaltaa ja itsehallintoa varten. Lähtökohtamme on, että kansanvalta voi elää vain kansasta, kun kehitys tapahtuu alhaalta ylös, kuntatasolta aluetasolle ja edelleen kansalliselle tasolle niin, että kansalainen voi todella tuntea mitä kansanvalta ja itsehallinto merkitsevät.

1. b) Ajankohtaiset kehitysnäkymät sihteeristönne arkityön näkökulmasta?

Ensimmäisenä askeleena Berliinin muurin luhistumisen jälkeen oikeusosastomme avusti uusien jäsenmaiden hallituksia kansallisen perustuslain muuttamisessa kansanvaltaiseksi perustuslaiksi, ja toisena askeleena oli kansanvaltaisen kunnallisen itsehallinnon perustaminen. Lähetimme asiantuntijoita ja järjestimme konferensseja selvittääksemme mitä merkitsee kunnallinen itsehallinto. Autoimme hallituksia välttämättömän lainsäädännön aikaansaamisessa vaalien järjestämistä ja kunnallisen kansanvallan perustamista varten. Tänä päivänä teemme edistämistyötä mm. Georgiassa, Aserbaizanissa, Armeniassa ja Moldoviassa. Niissä maissa, joissa järjestelmä toimii, teemme säännöllistä kunnallisen itsehallinnon seuranta. Asiantuntijaryhmä tarkastelee, keskustelee, ja osoittaa mitkä ovat hyvät kohdat ja mitkä ovat heikot kohdat. Sitten laadimme suosituksia hallitukselle.

Toinen sihteeristömme työmuoto on kunnallis- ja aluevaalien järjestämisen tarkkailu ja seuranta. Olemme olleet kaikissa merkityksellisissä vaaleissa vieläpä alueilla, joilla on avoimia ristiriitoja, kuten Kosovossa ja Tsetseniassa. Asiantuntijamme valvovat, että kansanvaltaisten, vapaiden, riippumattomien ja pluralististen vaalien kansanvaltaisuuden ja turvallisuuden säännöt on varmistettu.

Asiantuntijamme julkaisevat selostukset, lehdistötiedotteet, jotka ovat luettavissa kotisivuillamme. Jos kaikki ei ole kohdallaan, teemme muistioita, niin että hallitus voi tehdä parannuksia seuraavaa kertaa varten. Meillä on myös ryhmäkeskusteluja viranomaisten ja luottamushenkilöiden valmentamiseksi niin, että he oppivat mitkä ovat heidän velvollisuutensa ja miten kunnanvaltuusto järjestetään. He oppivat hyväksymään opposition, koska joissakin maissa idässä oppositiossa olevaa pidetään henkilökohtaisena vihollisena.

Erittäin tärkeä työmuoto on raja-alueiden välinen yhteistyö. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen piirretyt rajat muodostivat joukon uusia rajaseutuja, joilla väestö jakautui kahtia, kuten unkarilaiset vähemmistöt Slovakiassa, Serbiassa ja Romaniassa, saksankieliset Italiassa jne. Näiden etnisten ristiriitojen puhkeamisen estämiseksi edistämme rajaseutujen yhteistyötä, euroalueiden perustamista, ettei kävisi niin kuin Balkanilla kävi.

1. c) Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin tehtävä verrattuna Euroopan unionin Alueiden komitean toimintaan?

Alueiden komitea muodostettiin Maastrichtin sopimuksen jälkeen, kun taas meidän kongressimme on ollut olemassa eri muodoissa jo ennen tätä, kooten yhteen kunnallisia viranomaisia, ja tänään se on kunnallisten ja alueellisten viranomaisten kongressi. Sillä on erikseen aluekamari (Chamber of Regions), ja erikseen kuntakamari (Chamber of Local Authorities). Alueiden komitea on kunnallisten ja alueellisten viranomaisten "sulatuspannu", minkä vuoksi se ei ole erityisen kiinnostava joidenkin aluehallitusten johtajien kannalta. Voitte kuvitella: Vallonian tai Baijerin pääministeri, jonka osavaltiossa on miljoonia asukkaita, ja jolla on paljon taloudellista ja poliittista valtaa, istuu italialaisen tai ranskalaisen pormestarin vieressä, joka edustaa ehkä 300 asukasta, ja heidän tulee ilmaista yhteinen mielipide komission esittämään kysymykseen. Mielestäni homogeeninen päätöksenteko tällä tavalla ei ole mahdollista.

Meidän työemme on suuntautunut todella kunnallisen ja alueellisen kansanvallan edistämiseen. Alueiden komitea ei neuvo hallituksia kuten me. Me jopa tutkimme hallituksen itsehallintoa koskevia lakiesityksiä, ja me sanomme: tämä osa on oikein, ja tämä osa pitäisi oikaista paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaiseksi. Alueiden komitea on mielestäni vain eurooppalaisen järjestelmän koriste, jolla ei ole todellista poliittista vaikutusta kunnallisiin ja alueellisiin oikeudellisiin rakenteisiin eikä päätöksentekoon.

2. Asiakirja "Paikallisen ja alueellisen demokratian johtokomitean (CDLR) tunnistamat alueellisen itsehallinnon yleiskäsitteet ja yhteiset periaatteet" liitteineen,* joka on hyväksytty Helsingissä vuonna 2002, on tieteellisestä näkökulmasta korkealaatuinen. Sen hyväksyminen suosituksena eikä peruskirjana voi merkitä "alempaa kansanvaltaa" verrattuna peruskirjan turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon. Voitaaisiinko valmistaa tarkistettu, yhdistetty asiakirja "Kansanvalta kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon avulla"?

CDLR on ministerineuvoston alaisena toimiva hallitustenvälinen komitea, joka lähettää työnsä ulkoministeriölle, joka lähettää sen edelleen sisäasiainministeriölle, joka lähettää työn oikeusministeriölle jne. Olen samaa mieltä, että tämä asiakirja on

erittäin tärkeä, koska se määrittelee myös kuusi eurooppalaista aluemallia. Se on kiinnostava taustapaperi, mutta tämä asiakirja ei vienyt meitä paljoakaan eteenpäin poliittisessa prosessissa alueellista itsehallintoa koskevan kansainvälisen sopimuksen aikaansaamiseksi. Tämä luonnos lähetettiin parlamentaariseen yleiskokoukselle, joka antoi siitä myönteisen lausunnon ministerineuvostolle. Se lähetettiin Alueiden komitealle, joka myös antoi myönteisen lausunnon. Näin ollen meillä on paljon poliittista tukea, mutta ministerineuvostossa on kaksi maata, jotka vastustavat ajatusta kansainvälisestä sopimuksesta. Nämä ovat maita, joilla on keskitetty hallinto.

Helsingin konferenssin jälkeen ajatuksena oli laatia kaksi asiakirjaa: suositus ja peruskirjasopimus. CDLR on jälleen valmistanut Helsingin konferenssin jälkeen nämä kaksi asiakirjaa. Nyt on ministerineuvoston asiana tehdä päätös. Tiedämme, että nyt on uusi ryhmä maita, tai ainakin yksi maa, joka sanoo: emme halua suositusta emmekä sopimusta, vaan haluamme ainoastaan julistuksen. Me teemme työtä sopimuksen hyväksi, ja Suomen hallitus on myös kannattanut sopimusta. Yhdistyneet kuningaskunnat ja Ranska ja useat muut maat kannattavat suositusta. Ja sitten on uusi ajatus julistuksesta. Ministerineuvostolla oli tästä ensimmäinen keskustelu juuri äsken 15. syyskuuta, ja asia päätettiin lykätä, ehkä tämä ongelma tulee käsittelyyn lokakuussa. Lopulta asia jätettiin Budapestin ministerikonferenssille. Se hyväksyi tilanneselostuksen ja siirsi asian vuoteen 2007.

Kysytte tarkistetusta asiakirjasta. Me emme tarkista asiakirjaa kongressissa, koska olemme poliittinen toimielin, mutta asiantuntijaelin voi tehdä sen. Meillä on paljon paikallisen itsehallinnon peruskirjan seurauksena syntynyttä aineistoa. Polttavin aihe tänään on hyväksytäänkö esitys sopimukseksi. Jos niin tapahtuu, voimme aloittaa uudella ajatustavalla ja edistää alueita ja alueiden muodostumista jäsenmaissa. Mutta jos sopimusta ei hyväksytä, meidän on jatkettava tekemällä paljon perustyötä saadaksemme hallitukset ja alueet vakuuttumaan, että itsehallinto on myönteinen asia, eikä murra kansallista itsenäisyyttä. Alueiden yhteistyö on tärkeää eurooppalaisella tasolla ja raja-alueiden välillä.

Helsingin päätöslauselman liitteissä teillä on alueellisen itsehallinnon peruskäsitteet ja yhteiset periaatteet. Peruskäsitteistö on ilmaistu paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Useissa maissa tämä peruskirja kattaa myös aluetason. Arvelen, että Norjan paikallista itsehallintoa koskevassa laissa on myös mainittu alueet. Ranskassa kutsutaan kuntia, departementteja ja alueita paikallisiksi viranomaisiksi (*collectivités locales*, joskus *collectivités territoriales*). Joissakin maissa paikallisen itsehallinnon peruskirjan sääntöjä sovelletaan myös aluetasolla, minkä vuoksi nämä maat eivät ole kovin innostuneita siitä, että olisi alueellisen itsehallinnon peruskirja. Näiden maiden ei ainakaan tulisi tehdä tyhjäksi ajatusta alueellisesta sopimuksesta.

3. Toivomuksenne kansanvallasta ja itsehallinnosta kiinnostuneille yliopistotutkijoille?

Perustoivomukseni olisi, että yliopistot ottaisivat käsittelyyn tekstimme: Paikallisen itsehallinnon peruskirja, seurantaraportit, kansalliset raportit - kuten Norja, Suomi, Puola ym. Yliopistollinen tutkimus voisi viedä sanoman eurooppalaiselta tasolta paikalliselle, alueelliselle ja kansalliselle tasolle. Tässä on kysymys viestinnästä ja työn, tulosten, ajatustavan ja asiakirjojen siirrosta. Olen varma, että yliopistotutkijat

eivät tunne suurta osaa kansallista, paikallista ja alueellista kansanvaltaa koskevasta työstämme jäsenmaissa. Meillä on 45 kirjasen kokoelma, jossa kuvataan aluehallinnon järjestelmät maittain. Tätä kirjallisuutta ei tunneta riittävän hyvin esim. vertailujen tekemiseksi. Kaikki puhuvat vain Brysselin Euroopasta, mutta Brysselissä on suppea Eurooppa. Me olemme 46 maan suuri Eurooppa, ja me todella rakennamme kansanvaltaa. Euroopan unioni jakaa rahaa, minkä vuoksi ihmiset ovat kiinnostuneita Brysselistä. - Teimme työtä Romaniassa alueellisten rakenteiden pystyttämiseksi, keskustelimme hallituksen kanssa, joka oli avoin tälle. Keskustelujen jälkeen meillä oli sarja teknisiä seminaareja. Seminaarin jälkeen Euroopan komission edustaja Bukarestissa, Romaniassa, julkaisi lehdistötiedotteen alleviivaten että Romanian aluerakenteet, sellaisina kuin ne ovat nyt, ovat täysin riittävät ja tyydyttävät EU:n komission tarpeet rakennerahastojen johtamisessa ja tilastoinnissa. Tällä tavalla he heikensivät suoraan ponnistelujamme uudistaa voimassaolevia alueellisen itsehallinnon rakenteita komissiota varten.

Nämä rakenteet ovat meille riittäviä. Hallituksen mielenkiinto uuden alueellista itsehallintoa koskevan mallin löytämiseksi lopahti. Olimme erittäin pettynyt. Tämä on Brysselin Euroopan ja Euroopan neuvoston Euroopan ero.

* Ks. liitteet 4.-7.

(Käännös TK)

LIITE/APPENDIX 9

Interview with the Secretary of the Chamber of Regions, Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Council of Europe.

The interview was done in Strasbourg on 27th September 2004 with Mr. Günter P. Mudrich

1. a) How do you define in general terms the role of Council of Europe in promoting local and regional democracy and self-government?

The most important incentive is the European Charter of Local Self-government. As a Convention it is a binding international legal treaty which the Governments, which have ratified, have to apply in national law. It is ratified by 41 countries. France is still in process because of some constitutional problems.

In the past this Charter had a very positive effect in western European countries. Since the fall of soviet system this charter has been a sort of bible for setting up local self-government in the new member countries. We went to these countries with the Charter asking the government to ratify and to implement it. All new member countries from Eastern Europe have now ratified this Charter, and have therefore applied the necessary norms and values in their legislation on local government.

For regional democracy it is a bit different. Local authorities co-operate since 1950-s while the regions co-operate more or less since the Maastricht Treaty only. After having succeeded with setting up local democracy we are now working for doing a legal instrument for regional democracy and Self-government. Our concept is that democracy can only be lived by the population when there is a bottom-up development from local authorities up to regional and then to national level so that the citizen really can feel what means democracy and Self-government.

1. b) Current developments from your secretariat's everyday point of view?

The first step after the falling of the Berlin Wall was that our legal department assisted the governments of the new member countries to transform the national constitution into a democratic constitution, and the second step was to set up democratic local self-government. We sent experts and organised conferences to explain what means local self-government. We helped the governments to set up necessary legislation to have elections and to set up local democracy. Nowadays we promote this in countries such as Georgia, Azerbaijan, Armenia, Moldova, etc. In the countries where the system functions, we are regularly monitoring local self-government with expert groups going there, looking, discussing and showing what are the good and where are the weak points. Then we draft recommendations to the governments.

Another element is that we are observing monitoring local and regional elections. We were in all relevant elections even in areas where are open conflicts like in Kosovo and Chechnya. Our experts are going there to control if the democratic norms and the security norms of democratic, free, independent, pluralistic elections are assured. They prepare reports, press releases, which can be read on our website. If everything is not alright we are writing reports so that the government can do it better next time. We have also colloquies to train elected people so that they learn what their responsibilities are, and how to organise a municipal council. They learn to accept the

opposition because, in some countries in the East somebody who is in opposition is considered as a personal enemy.

Another very important element is transborder co-operation. The borders, which were created after the First World War, created a lot of new frontiers where populations were cut into two, like Hungarian minorities in Slovakia, Serbia and Romania, and German speaking people in Italy etc. To avoid that these ethnic conflicts brake out as they did in the Balkan we are promoting transborder co-operation, setting up euroregions.

1. c) The role of the Congress compared with the activities of the Committee of the Regions of the European Union?

The Committee of the Regions was created after the Maastricht Treaty, while our Congress existed already in different forms before this, bringing together local authorities, and today it is the Congress of Local and Regional Authorities. It has a special Chamber for the regions and a special Chamber for the local authorities. The Committee of the Regions is one "melting pot" of local and regional authorities and that is why it is not very interesting for some heads of governments from strong regions. You can imagine: the ministerpresident from Vallonia or Bavaria with millions of inhabitants, a lot of economic and political power is sitting beside a mayor from Italy or France, who is representing perhaps 300 inhabitants, and they shall express a common view on a question which comes from the Commission. In my opinion there is no homogeneous decision-making possible.

Our work is oriented really to the promotion of local and regional self-government. The Committee of the Regions is not advising the governments as we do. We even study the draft laws which the government is producing for self-government, and we say this part is O.K. and that part should be aligned following the Charter of Local Self-government. The Committee of the Regions was in my opinion just a decoration of the European system and had no real political impact in the local and regional legal administrative structures and decision-making.

2. The document "Core concepts and common principles on regional self-government identified by the CDLR" with appendices, approved in Helsinki in the Year 2002, is of high quality from scientific point of view. Its approval as a recommendation but not as Charter may imply "lower democracy" compared to chartered local self-government. Could a revised, combined document "Democracy by means of local and regional self-government" be prepared?

CDLR is the intergovernmental committee, which is working under the control of the Committee of Ministers, which is sending the work to the Ministry of Foreign Affairs, and this ministry is sending it further to the Ministry of Interior, which is sending the work to the Ministry of Legal Affairs and so on. I agree that this document is very important because it also defines six models of regions which exist in Europe. It is an interesting background paper, but this document did not bring us very much further on in the political process to create an international convention for regional self-government. This draft Charter was sent to the Parliamentary Assembly, which gave a positive Opinion to the Committee of Ministers. It was sent to the Committee of the Regions, which also gave a positive opinion. So we have politically a lot of support,

but in the Committee of Ministers there are two countries, which block the idea to have an international convention. These are countries, which have a centralised government and tradition.

After the conference in Helsinki, the idea was to draft two documents: a Recommendation and a Charter-Convention. These two documents have been prepared by CDLR since Helsinki. Now it is up to the Committee of Ministers to decide. We know that there is now a new group of countries, or at least one country, which says: we do not want a Recommendation, we do not want a Convention, but we want only a declaration. We are still working for the Convention, and the Finnish Government also was in favour of a convention. United Kingdom and France and several other countries are in favour of a recommendation. And then there is the new idea to have a declaration. The Committee of Ministers had a first discussion on this on 15 September, and they decided to postpone it, maybe this problem will come up in October. It was finally submitted to the Ministerial Conference in Budapest, where a position paper was adopted and all work further postponed until 2007.

You ask about a revised document. We do not revise a document in the Congress, because we are a political body, but the expert body can do it. We have a lot of material resulting from the Charter of Local Self-government. The most burning subject today is if the proposal for a Convention will be adopted. If so, we can start with a new concept and promote regions and region-building in the member countries. But if the Convention is not adopted, then we have to continue to do a lot of root work to convince governments and regions, that regional self-government is something positive, and does not destroy the national sovereignty. Regional co-operation is important at European level and at transborder level.

In the appendix to the resolution of Helsinki you have the basic concepts and common principles for regional self-government. The basic concept however also expressed in the Charter of Local Self-government. For a lot of countries this Charter covers also the regional level. I think in Norway you have the law on local self-government where the counties are also mentioned. In France you have the municipalities, the departments, and the regions, and everything is called in France local authorities (*collectivités locales*, sometimes, *collectivités territoriales*). In some countries the norms of the Charter of Local Self-government are also applied to the regional level, and therefore these countries are not so much interested in having a Charter for regional self-government. For these countries it is not necessary to do with a regional Charter. These countries should at least not block the idea to have a regional convention.

3. Your wishes to university researchers interested in democracy and self-government?

My basic wish would be that the universities take up our texts on the Charter for Local Self-government, the monitoring reports, the national reports, like these concerning Norway, Finland, Poland, etc. The university research could bring the message coming from the European level down to the local, regional and national level. This is a question of communication and transfer of work, of results, of concepts, of documents. I am sure that a lot of our work on national, local and regional democracy in member countries is not known by university researchers. We have a collection of

45 booklets where the territorial administrative systems are described for each country. This literature is not known in sufficiently well to use e.g. for comparisons. Everybody speaks only of Europe "à" Brussels, but Brussels is a limited Europe. We are the large Europe of 46 countries, and we are really doing democracy building. The European Union is sending out of a lot of money, and that is one reason why people are very much interested in Brussels. - We were working in Romania for setting up regional structures, we discussed with the government, which was open to this. After the colloquy, we had series of technical seminars. After the seminar the representative of the European Commission in Bucharest, Romania, published a press release underlining that the Romanian regional structures as they are now are completely sufficient and are satisfying the needs of the European Commission for the management of the Structure Funds and the statistical needs. This statement was reducing our efforts, to convince the government to reform the present regional self-government structures as for the Commission.

These structures are sufficient for us. For the interest of the government was reduced to find a new model for regional self-government. We were very disappointed. This is the difference between the EU Europe of Brussels and the Europe of the Council of Europe.

Checked by Mr. Mudrich 14th April 2005.

